

Chambre des Représentants

SESSION 1975-1976.

1^{er} MARS 1976.

PROJET DE LOI

modifiant la procédure relative
aux litiges en matière d'impôts directs.

RAPPORT COMPLEMENTAIRE

FAIT
AU NOM DE LA COMMISSION
DES FINANCES ⁽¹⁾,
PAR M. KICKX.

MESDAMES, MESSIEURS,

Le présent projet résulte de tractations longues et parfois difficiles auxquelles a donné lieu, de 1967 à 1972, à la Commission des Finances et à la Commission de la Justice du Sénat, une proposition de loi que le sénateur Ansiaux a déposée pour la première fois le 3 mai 1967.

Ce projet constitue un compromis, que le Gouvernement précédent avait jugé acceptable, entre deux thèses diamétralement opposées, défendues :

- d'une part, par l'auteur de la proposition initiale, qui, pour pallier les inconvénients du régime actuel, proposait ni plus ni moins de supprimer l'obligation de réclamer auprès du directeur des contributions et d'instaurer une procédure contentieuse exclusivement judiciaire : les contestations seraient portées directement devant le tribunal de première instance et, à part quelques

⁽¹⁾ Composition de la Commission :

Président : M. Parisis.

A. — Membres : MM. Barbeaux, d'Alcantara, Tijl Declercq, Desmarts, De Vidts, Dupré, Martens, Parisis. — Boeykens, Willy Claes, André Cools, Deruelles, Hurez, Mangelschots, Van Acker. — Evers, Kickx, Poswick, Sprockeels. — Defosset, Duvieusart. — Olaerts, Schiltz.

B. — Suppléants : MM. De Keersmaeker, Ducobu, Lenssens, Renaat Peeters. — Bob Cools, Dehousse, Scokaert, Tobback. — Buchmann, Verberckmoes. — Persoons. — Paul Peeters.

Voir :

805 (1975-1976) : N° 1.

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1975-1976.

1 MAART 1976.

WETSONTWERP

tot wijziging van de rechtspleging
betreffende geschillen
inzake directe belastingen

AANVULLEND VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE FINANCIEN ⁽¹⁾,
UITGEBRACHT
DOOR DE HEER KICKX.

DAMES EN HEREN,

Het onderhavige ontwerp is het gevolg van langdurige en soms moeilijke besprekingen die van 1967 tot 1972 in de Commissie voor de Financiën en in de Commissie voor de Justitie van de Senaat plaats hadden over een wetsvoorstel dat senator Ansiaux voor de eerste maal op 3 mei 1967 heeft ingediend.

Dit ontwerp vormt een door de vorige Regering aanvaardbaar geacht compromis tussen twee fundamenteel tegen gestelde opvattingen :

- het standpunt van de auteur van het oorspronkelijke voorstel : om de nadelen van de huidige regeling weg te werken, stelde hij noch min noch meer voor de verplichting bij de directeur der belastingen een klacht in te dienen af te schaffen en een uitsluitend gerechtelijke geschilprocedure in te voeren : het geschil zou rechtstreeks voor de rechtbank van eerste aanleg worden

⁽¹⁾ Samenstelling van de Commissie :

Voorzitter : de heer Parisis.

A. — Leden : de heren Barbeaux, d'Alcantara, Tijl Declercq, Desmarts, De Vidts, Dupré, Martens, Parisis. — Boeykens, Willy Claes, André Cools, Deruelles, Hurez, Mangelschots, Van Acker. — Evers, Kickx, Poswick, Sprockeels. — Defosset, Duvieusart. — Olaerts, Schiltz.

B. — Plaatsvervangers : de heren De Keersmaeker, Ducobu, Lenssens, Renaat Peeters. — Bob Cools, Dehousse, Scokaert, Tobback. — Buchmann, Verberckmoes. — Persoons. — Paul Peeters.

Zie :

805 (1975-1976) : N° 1.

dérogrations, les règles de la procédure civile seraient applicables aux litiges en matière d'impôts directs;

— d'autre part, par l'administration des contributions directes, qui faisait valoir que le régime proposé par M. Ansiaux soulevait de graves objections non seulement de principe, mais surtout d'ordre pratique : l'administration invoquait, notamment :

- le fait que des propositions similaires présentées antérieurement avaient toujours été écartées par les plus hautes autorités concernées,
- le fait qu'il importait de maintenir le recours préalable à l'autorité hiérarchique, ne serait-ce que pour lui permettre de veiller à l'uniformité de jurisprudence,

— et, surtout, l'importance du contentieux fiscal, dont le règlement judiciaire poserait des problèmes pratiquement insolubles dans l'état actuel de l'organisation du pouvoir judiciaire.

L'administration reconnaissait toutefois que certaines des critiques formulées à l'égard de la procédure actuelle ne manquaient pas de fondement et qu'il convenait donc d'y avoir égard pour améliorer la situation dans une mesure compatible avec les intérêts du Trésor.

Après de longues discussions, un compromis fut trouvé au Sénat, fondé sur l'instauration, au niveau du directeur des contributions, d'une procédure analogue à celle qui serait suivie au niveau du tribunal de première instance, si celui-ci se substituait au directeur des contributions.

Ce compromis se traduisit dans les trois mesures suivantes :

1° l'instruction du litige se ferait de manière contradictoire, en ce sens que le réclamant qui en ferait la demande, serait entendu au cours de l'instruction de sa réclamation et pourrait prendre connaissance de son dossier pour pouvoir en discuter en pleine connaissance de cause;

2° le pouvoir administratif de compléter l'œuvre de taxation que détient actuellement le directeur saisi d'une réclamation, disparaîtrait, et ce fonctionnaire ne conserverait que son pouvoir juridictionnel, avec toutes ses caractéristiques propres : le directeur ne pourrait donc plus aggraver la situation du contribuable en établissant des suppléments d'impôt, ni même réaliser la compensation entre un dégrèvement reconnu justifié et une insuffisance d'imposition constatée;

3° devant la cour d'appel, le requérant pourrait soumettre des griefs nouveaux, pour autant toutefois que ces griefs invoquent une contravention à la loi ou une violation des formes substantielles de procédure.

**

Le présent projet avait été adopté par la Commission des Finances qui chargea M. Damseaux de la rédaction du rapport (voir *Doc. n° 423/2, 1972-1973*). A l'occasion de la discussion en séance publique, le 7 juin 1973, la Chambre décida, à la demande du Gouvernement, de le renvoyer en commission, afin d'examiner un amendement présenté par M. Vranckx, (*Doc. n° 423/3, 1972-1973*) qui tendait à supprimer l'article 2.

Cela revenait en fait, à laisser au directeur des contributions saisi d'une réclamation, le pouvoir d'établir, dans sa décision et même après l'expiration du délai normal d'imposition, une cotisation complémentaire, lorsque l'ins-

gebracht en behoudens enkele afwijkingen zouden de regels van de burgerlijke rechtspleging worden toegepast op de geschillen inzake directe belastingen;

— het standpunt van het bestuur der directe belastingen volgens hetwelk de door de heer Ansiaux voorgestelde regeling ernstige bezwaren, niet alleen van principiële, doch vooral van praktische aard deed rijzen : het bestuur voerde met name aan :

— dat vroegere gelijkaardige voorstellen altijd door de hoogste betrokken instanties zijn afgewezen,

— dat de tussenkomst van de hiërarchische overheid gehandhaafd dient te worden, al was het maar om deze in staat te stellen een eenvormige rechtspraak in stand te houden,

— en vooral dat geschillen inzake belastingen erg belangrijk zijn en dat een regeling ervan langs gerechtelijke weg praktisch onoplosbare problemen met zich zou brengen in de huidige stand van organisatie van het rechtswezen.

Het bestuur erkende evenwel dat bepaalde opmerkingen betreffende de huidige procedure niet van alle grond zijn ontbloot en dat daarmee rekening moet worden gehouden ten einde verbetering in de toestand te brengen, voor zover zulks met de belangen van de Schatkist verenigbaar is.

Na een uitvoerige bespreking in de Senaat werd een compromis bereikt, op grond waarvan een geschil bij de directeur van de belastingen aanhangig kan worden gemaakt volgens een procedure die gelijkt op die welke voor de rechtbank van eerste aanleg zou worden gevolgd indien deze rechtbank in de plaats zou treden van de directeur van de belastingen.

Dat compromis omvat de volgende drie maatregelen :

1° het onderzoek van het geschil zal op tegensprekelijke wijze moeten geschieden, in die zin dat de belastingplichtige desgewenst tijdens het onderzoek van zijn bezwaarschrift zal worden gehoord en inzage zal kunnen nemen van zijn dossier ten einde het met volledige kennis van zaken te kunnen bespreken;

2° de bestuursrechtelijke bevoegdheid van de directeur bij wie een bezwaarschrift is ingediend, om de aanslag aan te vullen zou vervallen; die ambtenaar zou alleen zijn rechtsprekende bevoegdheid met alle eraan verbonden kenmerken behouden. Hij zal dus de toestand van de belastingplichtige niet meer kunnen verzwaren door belastingssupplementen en hij zal zelfs een gerechtvaardigd bevonden verlichting van belasting en een ontoereikend geachte aanslag niet meer tegen elkaar kunnen verrekenen;

3° de verzoeker zal bij het hof van beroep nieuwe bezwaren kunnen indienen voor zover deze een overtreding van de wet of een schending van substantiële procedureregelen behelzen.

**

Het onderhavige voorstel was aangenomen door de Commissie voor de Financiën die er de heer Damseaux mee belaste verslag uit te brengen (zie *Stuk n° 423/2, 1972-1973*). Bij de bespreking in openbare vergadering op 7 juni 1973 besloot de Kamer, op aanvraag van de Regering, het terug te zenden naar de commissie met het oog op de bespreking van een door de heer Vranckx ingediend amendement (*Stuk n° 423/3, 1972-1973*) om artikel 2 weg te laten.

Dit laatste kwam er in feite op neer dat de directeur van de belastingen, bij wie een bezwaar aanhangig is gemaakt, bevoegd zou blijven om in zijn beslissing en zelfs na het verstrijken van de normale termijn voor de belastingheffing,

truction de la réclamation fait apparaître une insuffisance de taxation plutôt qu'une surtaxation.

L'auteur estimait qu'il était paradoxal, à un moment où l'on prétend combattre la fraude fiscale, d'enlever ce pouvoir au directeur des contributions.

Lors de l'examen de cet amendement en commission, le 12 juin 1973, le Ministre des Finances fit observer que, même amputé de son article 2, le projet de loi réaliserait certes toujours son objectif, qui est d'améliorer la procédure fiscale contentieuse et d'assurer un meilleur respect des droits de la défense, en permettant au contribuable non seulement de consulter son dossier et d'être entendu au stade administratif de la procédure (art. 1) mais aussi, de présenter certains griefs nouveaux devant la cour d'appel (art. 3 et 4).

Cependant, on ne manquerait certainement pas de faire observer que l'objectif poursuivi ne serait que partiellement atteint, puisque le directeur saisi d'une réclamation conserverait le pouvoir d'aggraver la situation du requérant, même si les délais d'imposition sont expirés.

Cela signifie qu'un des principaux reproches que l'auteur de la proposition de loi dont découle le projet, faisait au régime actuel, conserverait sa pertinence dans le nouveau régime et que le compromis laborieusement élaboré au Sénat pourrait s'en trouver sérieusement désarticulé et par le fait même remis entièrement en question.

Dans ces conditions, le Gouvernement demandait le retrait de l'amendement pour ne pas compromettre l'adoption du projet qui tend essentiellement à améliorer le climat fiscal et ce, dans l'intérêt bien compris de toutes les parties en cause.

Toutefois, le Gouvernement ne dissimulait pas que l'article 2 de ce projet priverait l'administration d'un moyen efficace dont elle disposait pour assurer une exacte perception de l'impôt, après une enquête individuelle approfondie, comme cela se pratique à l'occasion de l'instruction d'une réclamation.

C'est d'ailleurs la raison pour laquelle il avait estimé qu'il convenait de pallier les conséquences fâcheuses que pouvait avoir l'article 2 du projet, en prolongeant le délai de rappel de droits, de manière telle que les insuffisances de taxation que ferait apparaître l'instruction des réclamations puissent encore être redressées, non pas par le directeur lui-même, mais par le service de taxation compétent.

En demandant le retrait de l'amendement, le Gouvernement prenait l'engagement de déposer un projet de loi contenant notamment les dispositions concernant les délais d'imposition et, entre autres, la prolongation du délai de rappel de droits fixé à trois ans.

**

Certains membres ont estimé que le Sénat était allé trop loin. Au cours de la discussion en commission, le 12 juin 1973, ils ont fait observer que quelque 150 000 réclamations sont introduites chaque année et que le projet aurait pour effet d'accroître considérablement ce nombre. En effet, celui qui introduirait une réclamation n'aurait dorénavant plus rien à perdre.

D'autres membres ont déclaré ne pas partager ce point de vue. Ils ont fait valoir que celui qui se rend coupable de fraude fiscale ne sera pas enclin à introduire une réclamation. Ils ont, par ailleurs, affirmé que certaines directions appliquent presque automatiquement des suppléments d'impôts, en vue de décourager le contribuable d'introduire encore des réclamations.

een belastingsupplement te vestigen wanneer uit het onderzoek van het bezwaarschrift blijkt dat de aanslag niet te hoog, doch wel te laag vastgesteld is.

De auteur vond het paradoxaal dat die bevoegdheid hem zou worden ontnomen, op het ogenblik dat eraan wordt gestreefd de belastingontduiking te bestrijden.

Bij de bespreking van dit amendement in de commissie op 12 juni 1973 merkte de Minister van Financiën op dat het doel van het wetsontwerp stellig altijd zal worden bereikt, zelfs als artikel 2 weggelaten wordt. Dat doel is tweërlei: enerzijds verbetering brengen in de rechtspleging inzake belastinggeschillen, anderzijds een betere vrijwaring van de rechten van de verdediging door de belastingplichtige niet alleen in staat te stellen om zijn dossier in te zien en te worden gehoord tijdens het administratieve stadium van de rechtspleging (art. 1), maar ook om bepaalde nieuwe bezwaren bij het hof van beroep (artt. 3 en 4) in te dienen.

Men zou echter ongetwijfeld de bedenking opperen dat het nagestreefde doel slechts ten dele zou worden bereikt aangezien de directeur bij wie een klacht is ingediend, nog altijd bevoegd zou zijn om de toestand van de verzoeker te verzwaren, zelfs indien de belastingtermijnen verstreken zijn.

Zulks betekent dat één van de voornaamste verwijten welke de indieners van het wetsvoorstel, dat aan het ontwerp ten grondslag ligt, t.a.v. de huidige regeling maakten, onverminderd zou blijven voortbestaan t.a.v. de nieuwe regeling, zodat het in de Senaat moeizaam tot stand gekomen compromis daardoor ernstig kan worden ontwricht en zelfs helemaal op losse schroeven kan komen te staan.

Derhalve heeft de Regering de intrekking van het amendement gevraagd om de goedkeuring van het ontwerp, dat vooral een verbetering van het belastingklimaat op het oog heeft, niet in het gedrang te brengen, zulks in het welbegrepen belang van alle betrokken partijen.

De Regering was zich er evenwel van bewust dat artikel 2 van dit ontwerp de administratie zou beroven van een doelmatig middel waarover zij beschikt voor een juiste belastingheffing na een grondig individueel onderzoek, zoals dat bij het onderzoek van een klacht het geval is.

Dat is trouwens de reden waarom hij van oordeel was dat de eventuele nadelige gevolgen van artikel 2 van het ontwerp, waardoor de termijn voor de navordering van de rechten verlengd wordt, derwijze moeten worden verholpen dat de ontoereikende aanslag welke aan het licht mocht komen uit het onderzoek van het bezwaarschrift, zal kunnen worden gecorrigeerd, niet door de directeur zelf, maar door de bevoegde aanslagdienst.

De Regering vroeg de intrekking van het amendement en verbond zich meteen ertoe een wetsontwerp in te dienen dat met name bepalingen zal bevatten in verband met de aanslagtermijnen en met name met betrekking tot de verlenging van de termijn voor de navordering van rechten, die op drie jaar is vastgesteld.

**

Bepaalde leden oordeelden dat de Senaat té ver was gegaan. Tijdens de bespreking in de commissie op 12 juni 1973, wezen zij er op dat ca. 150 000 bezwaarschriften per jaar worden ingediend, zodat het ontwerp tot gevolg zou hebben dit aantal in belangrijke mate te verhogen. Hij die bezwaar inbrengt zou er immers niets meer bij te verliezen hebben.

Andere leden konden zich hier niet bij aansluiten. Zij betoogden dat hij die belastingontduiking pleegt niet geneigd zal zijn een bezwaarschrift in te dienen. Voorts werd verklaard dat bepaalde directies a.h.w. automatisch belasting-supplementen heffen om de belastingplichtige te ontmoedigen nog bezwaarschriften in te dienen.

Le Ministre a précisé que, bien que le directeur des contributions ne pourrait plus appliquer de taxation supplémentaire à la suite d'une réclamation, l'administration pourrait, sur l'indication du directeur, procéder à une enquête dans les limites de la période d'imposition.

En outre, le Gouvernement avait l'intention de porter le délai d'appel de trois à cinq ans, de manière que l'administration dispose d'une plus longue période d'investigation et que les Administrations de la T.V.A. et des Contributions directes puissent coopérer de façon plus efficace.

Les partisans de l'amendement ont déclaré ne pas pouvoir se satisfaire de la promesse d'une prolongation des périodes d'imposition.

La Commission a décidé d'ajourner la discussion du projet aussi longtemps que cette prolongation n'aurait pas été réalisée.

Elle l'a été dans le cadre du projet de loi relatif aux propositions budgétaires 1975-1976 (chapitre I, section 4), qui est devenu la loi du 5 janvier 1976.

L'article 56 de cette loi modifie l'article 259 du C.I.R.

Le délai extraordinaire d'imposition (trois ans) est prolongé de deux ans dans les cas où les revenus ne sont pas déclarés intégralement dans une intention frauduleuse ou à dessein de nuire.

L'article 57 de la même loi prévoit (à l'article 263 du C.I.R.) que l'impôt peut être établi même après l'expiration des délais de trois ans ou de cinq ans :

- en matière de précompte mobilier ou professionnel (infraction au cours d'une des cinq années qui précèdent la constatation de l'infraction) :
- si, dans un pays avec lequel la Belgique a conclu une convention évitant la double imposition, il apparaît que certains revenus n'ont pas été déclarés en Belgique;
- si une action judiciaire fait apparaître que des revenus n'ont pas été déclarés au cours d'une des cinq années qui précèdent celle où l'action a été intentée.

Cet impôt doit être établi dans les douze mois à compter de la date de la constatation de l'infraction en matière de précompte professionnel ou de précompte mobilier ou de la communication de renseignements venant de l'étranger et peut se rapporter aux fraudes commises pendant les cinq années précédant cette date.

Au cours de la discussion de ces articles, le Ministre a déclaré qu'il était disposé à rediscuter le projet n° 423. Ces dispositions de la loi-programme constituent en effet le contrepoids nécessaire au présent projet, si bien que la préoccupation qui s'exprimait dans l'amendement de M. Vranckx a été rencontrée.

Au cours des récentes réunions de la commission personne n'a repris l'amendement de l'ancien membre, M. Vranckx.

Les articles et l'ensemble du projet ont été adoptés à l'unanimité.

Le Rapporteur,
J. KICKX.

Le Président,
A. PARISIS.

Van regeringszijde werd duidelijk gesteld dat, hoewel de directeur van de belastingen naar aanleiding van het bezwaarschrift geen supplementaire heffing meer zou kunnen verrichten, de administratie binnen de perken van de aanslagtermijn een onderzoek kan instellen op aanwijzing van de directeur.

Daarenboven was het de bedoeling van de Regering de verhaaltermijn van drie op vijf jaar te brengen zodat de administratie over een ruimere onderzoeksperiode zou beschikken en de Besturen van B.T.W. en Directe Belastingen op een meer efficiënte wijze zouden kunnen samenwerken.

De voorstanders van het amendement konden met de belofte van een verlenging van de aanslagtermijnen geen vrede nemen.

De Commissie besliste de bespreking van het ontwerp te verdagen zolang deze verlenging niet was verwezenlijkt.

Zulks is gebeurd in het kader van het wetsontwerp betreffende de begrotingsvoorstellen 1975-1976 (hoofdstuk I, afdeling 4) dat de wet van 5 januari 1976 is geworden.

Artikel 56 van deze wet wijzigt artikel 259 van het W.I.B.

De buitengewone aanslagtermijn (drie jaar) wordt met twee jaar verlengd, voor gevallen waarin de inkomsten niet volledig zijn aangegeven, zulks met bedrieglijk opzet of met het oogmerk te schaden.

Artikel 57 ibidem stelt (in artikel 263 W.I.B.) dat de belasting zelfs na de termijnen van drie jaar of vijf jaar mag worden gevestigd :

- op het stuk van roerende voorheffing en bedrijfsvoorheffing (inbreuk in de loop van één der vijf jaren vóór het jaar waarin de inbreuk wordt vastgesteld) :
- indien in een land waarmee België een dubbelbelastingverdrag heeft gesloten, blijkt dat bepaalde inkomsten in België niet werden aangegeven;
- indien een rechtsvordering inkomsten uitwijst die niet werden aangegeven in de loop van een der vijf jaren vóór dat waarin de vordering is ingesteld.

Die belasting moet worden ingekohierd binnen de twaalf maanden vanaf de datum waarop de inbreuk op het stuk van de bedrijfsvoorheffing of roerende voorheffing is vastgesteld of vanaf het overmaken van inlichtingen uit het buitenland en mag slaan op de ontduikingen bedreven in de loop van de aan die datum voorafgaande vijf jaren.

Tijdens de bespreking van deze artikelen verklaarde de Minister zich bereid het ontwerp nr. 423 opnieuw te bespreken. Deze beschikkingen van de programmawet bieden immers het nodige tegengewicht voor het onderhavige ontwerp zodat aan de bekommernis vertolkt door het amendement van de heer Vranckx, werd tegemoetgekomen.

Tijdens de onlangs gehouden vergaderingen van de commissie werd het amendement van gewezen kamerlid Vranckx door niemand overgenomen.

De artikelen en het gehele ontwerp werden eenparig aangenomen.

De Verslaggever,
J. KICKX.

De Voorzitter,
A. PARISIS.