

Chambre des Représentants

SESSION 1956-1957.

19 DÉCEMBRE 1956.

PROPOSITION DE LOI

modifiant, par un ajouté, l'article 61 des lois
coordonnées relatives aux impôts sur les revenus.

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA
COMMISSION DES FINANCES (1),
PAR M. J.-J. MERLOT.

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre Commission a examiné, au cours de trois séances,
la proposition de loi de MM. Philippart et consorts « modi-
fiant, par un ajouté, l'article 61 des lois coordonnées rela-
tives aux impôts sur les revenus ».

Portée de la proposition.

Les §§ 7 et 8 de l'article 61 des lois coordonnées relatives
aux impôts sur les revenus sont libellés comme suit :

« § 7. Même après l'expiration des délais de réclama-
tion et de recours, le directeur des contributions accorde
d'office le dégrèvement des surtaxes constatées par l'admini-
stration et résultant d'erreurs matérielles, de doubles

(1) Composition de la Commission :

1. Membres titulaires : M. Van Belle, président; MM. Dequae,
De Saeger, Eeckman, Eyskens, Fimmers, Lamalle, Meyers, Parisis,
Philippart, Scheyven, Schot. — Bertelson, Boutet, De Sweemer,
Detiège, Martel, Merlot (Joseph-Jean), Paque, Tielemans (François),
Toubeau, Van Cleemput. — Grootjans, Masquelier.

2. Membres suppléants : MM. De Taeye, Gaspar, Gillès de Pélichy,
Lefère, Moyersoen, Van den Daele. — Cudell, Diriken, Juste,
Sainte, Van Winghe. — Blum.

Voir :

415 (1955-1956) :

— N° 1 : Proposition de loi.

Kamer der Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1956-1957.

19 DECEMBER 1956.

WETSVOORSTEL

tot wijziging, door aanvulling, van artikel 61
van de samengeordende wetten betreffende de
inkomstenbelastingen.

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE FINANCIËN (1), UITGEBRACHT
DOOR DE HEER J.-J. MERLOT.

MEVROUWEN, MIJNE HERËN,

Uw Commissie heeft drie vergaderingen gewijd aan de
bespreking van het wetsvoorstel van de heer Philippart c.s.
« tot wijziging, door aanvulling, van artikel 61 van de
samengeordende wetten betreffende de inkomstenbelastingen ».

Draagwijdte van het voorstel.

De §§ 7 en 8 van artikel 61 der samengeordende wetten
betreffende de inkomstenbelastingen luiden als volgt :

« § 7. Zelfs na het verstrijken van de termijnen tot recla-
matie en beroep verleent de directeur der belastingen *ambts-
halve* de ontlasting der overbelastingen vastgesteld door het
bestuur en voortvloeiend uit materiële vergissingen, uit dub-

(1) Samenstelling van de Commissie :

1. Leden-titularissen : de heer Van Belle, voorzitter; de heren Dequae,
De Saeger, Eeckman, Eyskens, Fimmers, Lamalle, Meyers, Parisis,
Philippart, Scheyven, Schot. — Bertelson, Boutet, De Sweemer,
Detiège, Martel, Merlot (Joseph-Jean), Paque, Tielemans (François),
Toubeau, Van Cleemput. — Grootjans, Masquelier.

2. Plaatsvervangende leden : de heren De Taeye, Gaspar, Gillès de
Pélichy, Lefère, Moyersoen, Van den Daele. — Cudell, Diriken, Juste,
Sainte, Van Winghe. — Blum.

Zie :

415 (1955-1956) :

— N° 1 : Wetsvoorstel.

emplois ou de la perception à la source sur les revenus visés aux articles 31, § 1, b. et 39, alinéa 2, de montants supérieurs aux impôts dus par les bénéficiaires sur l'ensemble de leurs revenus imposables annuels.

» Lorsque le montant de la surtaxe a été perçu, la restitution n'en est ordonnée que si, avant l'expiration d'un délai de trois ans prenant cours à la date de la perception, cette surtaxe a été constatée par l'administration dans les formes à déterminer par le Ministre des Finances ou le dégrèvement a été demandé par écrit au directeur par le redevable.

» § 8. Même après l'expiration des délais de réclamation et de recours, le Ministre des Finances ou son délégué accorde d'office le dégrèvement des surtaxes constatées postérieurement à l'établissement de l'impôt, mais au plus tard dans les trois ans à dater de sa perception et avant toute décision définitive statuant quant au fond sur une réclamation ou un recours, sur la base de documents ou faits nouveaux, probants, et dont le redevable justifie la production tardive par des circonstances de force majeure ou, dans des cas exceptionnels, par d'autres justes motifs. N'est pas considéré comme constituant un fait nouveau, un nouveau moyen de droit, ni un changement de la jurisprudence administrative ou judiciaire. »

Un second alinéa du § 8 prévoyait la création pour le ressort de chaque ou de plusieurs directions provinciales ou régionales des contributions directes, d'une commission de révision présidée par un magistrat. C'était certes une garantie pour le contribuable qui se trouvait dans l'une des hypothèses envisagées par le § 8 et qui avait été surtaxé.

Mais, en vertu de l'article 10, 1^o, littéra c, de la loi du 28 mars 1955 apportant certaines simplifications à la législation fiscale, ce second alinéa du § 8 a été abrogé.

Dès lors que, dans les cas visés, le dégrèvement doit être accordé d'office au contribuable. Il s'agit d'un droit qui doit être sauvegardé.

Le contribuable, disent les auteurs de la proposition, ne peut être livré à l'arbitraire de l'administration et il doit disposer d'un éventuel recours contre ses décisions.

Or, d'une part, les dispositions de la loi du 28 juillet 1953 qui donnaient certaines garanties au contribuable par la création de commissions présidées par un magistrat ont été abrogées par la loi du 28 mars 1955, et, d'autre part, le Conseil d'Etat s'est déclaré incompétent pour connaître d'une requête en annulation dirigée contre la décision du Directeur des Contributions qui avait refusé d'appliquer l'article 61, § 7, des lois coordonnées dans un cas où il avait estimé qu'aucune erreur matérielle n'avait été commise par un agent de l'Administration (affaire Kousen, *Bulletin des Contributions directes*, mai-juin 1955, p. 145).

Dans ces conditions, en vue de donner au contribuable des garanties nécessaires et suffisantes, la proposition en cause tend à insérer à l'article 61 un § 9 ainsi libellé : « Le contribuable dispose d'un recours auprès du Conseil d'Etat contre les décisions administratives qui, dans le cadre des deux paragraphes précédents, auraient méconnu ses droits ».

bele belasting of uit heffing bij de bron op de inkomsten bedoeld in de artikelen 31, § 1, b. en 39, tweede lid, van bedragen hoger dan de belastingen verschuldigd door de betrokkenen op het totaal van hun jaarlijkse belastbare inkomsten.

» Wanneer het bedrag van de overbelasting reeds geïnd is, wordt de terugbetaling er van slechts bevolen indien, vóór het verstrijken van een termijn van drie jaar ingaande op de datum van de inning, deze overbelasting door het bestuur werd vastgesteld in de door de Minister van Financiën te bepalen vorm of de ontlasting schriftelijk aan de directeur gevraagd werd door de belastingplichtige.

» § 8. Zelfs na het verstrijken van de termijnen tot reclamatie en beroep, verleent de Minister van Financiën of zijn gedelegeerde van ambtswege, op eensluidend advies van een herzieningscommissie, ontlasting der overbelastingen vastgesteld na de vestiging der belasting, doch ten laatste binnen drie jaren volgend op de inning en vóór elke eindbeslissing die, wat de grond betreft, uitspraak doet over een bezwaarschrift of een verhaal op grondslag van afdoende bevonden nieuwe bescheiden of feiten waarvan de belastingschuldenaar het laattijdig aanbrengen verantwoordt door overmachtsomstandigheden of, in uitzonderlijke gevallen, door andere wettige redenen. Als een nieuw feit wordt niet beschouwd een nieuw rechtsmiddel of een wijziging van de administratie of rechterlijke jurisprudentie. »

In het tweede lid van § 8 werd bepaald dat voor het ambtsgebied van elke of van verscheidene provinciale of gewestelijke directies van de directe belastingen een herzieningscommissie was opgericht, voorgezeten door een magistraat. Dat was een onbetwistbare waarborg voor de belastingplichtige die zich in een van de in § 8 bedoelde gevallen bevindt en te hoog werd aangeslagen.

Dit tweede lid werd echter ingetrokken bij artikel 10, 1^o, littéra c, van de wet van 28 maart 1955 waarbij sommige vereenvoudigingen worden aangebracht in de wetgeving betreffende de directe belastingen.

Derhalve moet, in de bedoelde gevallen, van ambtswege ontlasting worden verleend aan de belastingplichtige. Het betreft hier een recht dat moet gevrijwaard blijven.

De indieners van het voorstel betogen dat de belastingplichtige niet aan de willekeur van het bestuur mag worden overgeleverd en dat hij eventueel tegen de beslissingen van dit bestuur beroep moet kunnen instellen.

Nu werden enerzijds de bepalingen van de wet van 28 juli 1953, waarbij aan de belastingplichtige waarborgen werden verleend door de oprichting van commissies, voorgezeten door een magistraat, ingetrokken door de wet van 28 maart 1955, en heeft de Raad van State zich anderzijds onbevoegd verklaard om kennis te nemen van een request tot nietigverklaring tegen de beslissing van de Directeur der Belastingen, die geweigerd had artikel 61, § 7, van de samengeordende wetten toe te passen, waar hij van oordeel was dat er geen enkele materiële vergissing begaan werd door een ambtenaar van het Bestuur (zaak Kousen, *Bulletin der Directe Belastingen*, mei-juni 1955, blz. 145).

Derhalve strekt het voorstel ertoe ten einde aan de belastingplichtige noodzakelijke en voldoende waarborgen te verlenen, in artikel 61 een § 9 in te voegen, die luidt als volgt : « De belastingplichtige kan bij de Raad van State beroep instellen tegen de administratieve beslissingen waarbij zijn rechten, binnen het kader van de twee voorgaande paragrafen, werden miskend ».

Discussion.

M. le Ministre des Finances signale qu'un arrêt rendu en la matière par le Conseil d'Etat et par lequel celui-ci se déclarait incompétent a été déféré à la Cour de cassation.

« Il conviendrait, — dit-il, — d'attendre la décision de cette haute juridiction.

» D'autre part, l'inconvénient majeur de la procédure devant le Conseil d'Etat est sa lenteur, ce dont certains contribuables pourraient abuser.

» Le plus sage serait sans doute, — ajoute le Ministre, — de créer une commission au sein de laquelle siègeraient des magistrats; commission qui aurait pour mission de réexaminer le problème en son entier et de revoir la procédure. »

Selon certains commissaires, les §§ 7 et 8 de l'article 61 n'ont pas donné une faculté à l'Administration, mais lui ont imposé un devoir en même temps qu'ils octroyaient un droit au contribuable.

Si ce droit existe il faut le garantir et organiser le recours éventuel.

Si le Conseil d'Etat s'est déclaré incompétent c'est que le texte de la loi ne répond pas aux intentions du législateur; celui-ci doit préciser sa volonté et dire en termes clairs que le contribuable dispose d'un recours devant le Conseil d'Etat.

D'autres commissaires ne peuvent se rallier à la proposition, il ne leur paraît pas possible d'organiser un éventuel recours devant le Conseil d'Etat car :

1° Le Conseil d'Etat ne doit pas trancher les questions de fait et, en l'occurrence, l'appréciation de l'existence d'une erreur matérielle est une question de fait;

2° Si le Conseil d'Etat est compétent pour certains litiges, il sera bien malaisé de délimiter la compétence en matière de contributions directes entre le Conseil d'Etat et les Cours d'appel.

Enfin, un commissaire émet l'avis que si l'organisation d'un recours doit être envisagée, il devrait être porté devant les Cours d'appel.

Aucune proposition n'a cependant été faite, ni aucun amendement déposé dans ce sens.

A l'issue des débats, la Commission a repoussé la proposition par 11 voix contre 3.

Le présent rapport a été adopté à l'unanimité.

Le Rapporteur,
J.-J. MERLOT.

Le Président,
Fr. VAN BELLE.

Bespreking.

De Minister van Financiën wijst er op dat een arrest, terzake door de Raad van State gewezen en waarin dit rechtscollege zich onbevoegd verklaarde, naar het Hof van cassatie is verwezen.

« Er zou, — zegt hij, — op de beslissing van dit Hof moeten gewacht worden.

» Anderzijds is het grote bezwaar van de rechtspleging bij de Raad van State, dat zij zo traag vordert, waarvan sommige belastingplichtigen misbruik zouden kunnen maken.

» Het verstandigste zou ongetwijfeld zijn — voegt de Minister er aan toe — een commissie in te stellen, waarin magistraten zitting zouden hebben en die tot taak zou hebben het probleem in zijn geheel opnieuw te onderzoeken en de procedure te herzien. »

Volgens sommige leden hebben de §§ 7 en 8 van artikel 61 het Bestuur geen recht verleend, waarvan het gebruik mag maken, doch het een plicht hebben opgelegd en tegelijk de belastingplichtige een recht toegekend.

Als dat recht bestaat, moet het gewaarborgd worden en dient eventueel beroep te worden geregeld.

Dat de Raad van State zich onbevoegd heeft verklaard vindt zijn verklaring hierin dat de tekst van de wet niet strookt met de bedoelingen van de wetgever. De wetgever moet zijn wil nauwkeurig te kennen geven en duidelijk zeggen dat voor de belastingplichtige beroep bij de Raad van State openstaat.

Andere leden kunnen zich niet bij het voorstel aansluiten. Het lijkt hun onmogelijk een eventueel beroep bij de Raad van State in te richten, want :

1. De Raad van State heeft niet te beslissen over feitelijke kwesties en in het hier bedoelde geval is de beoordeling van het bestaan van een materiële vergissing een feitelijke kwestie;

2. De Raad van State is weliswaar bevoegd voor sommige geschillen, maar op het stuk van directe belastingen zal het toch heel moeilijk zijn de bevoegdheid van de Raad van State en die van de Hoven van beroep af te bakenen.

Ten slotte spreekt een lid de mening uit dat het beroep, indien de regeling ervan moet worden overwogen, voor de Hoven van beroep moet worden opgesteld.

In die zin werd echter geen voorstel gedaan, noch enig amendement ingediend.

Bij de afloop van het debat werd het voorstel door de Commissie met 11 tegen 3 stemmen afgewezen.

Dit verslag werd eenparig goedgekeurd.

De Verslaggever,
J.-J. MERLOT.

De Voorzitter,
Fr. VAN BELLE.

Note de la minorité.

La majorité de la Commission des Finances, se rangeant aux côtés de l'administration hostile à la proposition, demande à la Chambre de rejeter celle-ci.

Nous devons insister et souligner combien ce rejet serait inconciliable avec la volonté formelle qu'a exprimée la Chambre elle-même et avec l'adhésion sans réserves du Ministre des Finances lui-même. (Séance du 13 avril 1949.)

Les §§ 7 et 8 de l'article 61 font à l'administration un *devoir positif* de redresser administrativement des taxations erronées qui résulteraient :

- a) de doubles emplois imputables à l'administration;
- b) d'erreurs matérielles commises par l'administration ou par le contribuable;
- c) de perceptions à la source, de montants supérieurs aux impôts dûs;
- d) de surtaxes appliquées par l'administration et que des documents ou faits nouveaux probants que la force majeure aurait empêché le contribuable de produire plus tôt, révéleraient abusives.

Les Chambres ont entendu que ces redressements constituaient non plus une faculté, mais une obligation pour l'administration. D'où il découle que le contribuable victime de ces erreurs ou doubles emplois est *en droit* d'exiger leur correction.

Et c'est bien parce qu'il s'agissait d'un droit, dans la pensée commune du Gouvernement et des Chambres, qu'il ne pouvait être question de laisser à l'arbitraire de l'administration la solution du différend.

Tout naturellement, la pensée est venue que le Conseil d'Etat était tout indiqué pour condamner l'abus de pouvoirs — qui constitue un détournement de pouvoirs — que serait le rejet de la réclamation par l'administration ou son refus d'examen.

On a objecté qu'un des arrêts d'incompétence prononcés par le Conseil d'Etat saisi du recours d'un contribuable, fondé sur les §§ 7 ou 8 de l'article 61, dans une affaire van Gool, aurait été déferé à la Cour de cassation et qu'il conviendrait d'attendre la décision de la Cour suprême qui pourrait proclamer la compétence en pareil cas du Conseil d'Etat.

Dans l'entretemps les mois se passent et les contribuables soumis à des surtaxations en fonction d'erreurs certaines, même de l'administration, se trouvent dépourvus de tout recours et les décisions administratives sont soustraites à tout contrôle d'une autorité indépendante et impartiale. Pareille carence ne peut se prolonger, à péril de violer de front la volonté des Chambres et de méconnaître le caractère obligatoire du redressement des cotisations dans les cas envisagés par les §§ 7 et 8.

Aussi bien, le pourvoi introduit par M. van Gool contre un arrêt du Conseil d'Etat du 5 octobre 1955 n'a pas encore été porté à l'audience. Avec raison, certes, M. le Procureur Général près de Cour de cassation estime qu'il échet d'attendre la décision que la Chambre prendra sur la proposition de loi qui lui est soumise.

Nota van de minderheid.

De meerderheid van de Commissie voor de Financien heeft zich aan de zijde geschaard van het bestuur, die het voorstel vijandig gezind is, en zij stelt bijgevolg de verworping ervan voor.

Wij moeten aandringen en er op wijzen hoezeer de verworping van het voorstel onverzoenbaar is met de uitdrukkelijke wil van de Kamer zelf en met de onvoorwaardelijke instemming van de Minister van Financien zelf. (Vergadering van 13 april 1949.)

Krachtens de §§ 7 en 8 van artikel 61 heeft het bestuur de *positieve plicht* de verkeerde aanslagen ambtshalve te verbeteren indien de fouten het gevolg zijn :

- a) van dubbele aanslagen die aan het bestuur toe te schrijven zijn;
- b) van materiële vergissingen van het bestuur of van de belastingplichtige;
- c) van afhoudingen aan de bron voor een hoger bedrag dan de verschuldigde belastingen;
- d) van overbelastingen die door het bestuur toegepast werden en waarvan de onrechtmatige toepassing zou blijken uit bewijskrachtige documenten of nieuwe feiten, die de belastingplichtige wegens heirkraft niet vroeger heeft kunnen doen gelden.

Het was de bedoeling van het Parlement dat het bestuur de plicht en niet alleen de mogelijkheid had om deze vergissingen te herstellen. Daaruit volgt dat de belastingplichtige die door deze vergissingen of deze dubbele aanslagen benadeeld wordt het *recht* heeft de rechtzetting ervan te eisen.

Het is juist omdat het een recht is dat de Regering, zowel als de Kamers, gemeend heeft dat de beslechting van het geschil niet aan de willekeur van het bestuur mocht overgelaten worden.

Men heeft er natuurlijk aan gedacht dat het de taak van de Raad van State was het machtsmisbruik te veroordelen — dat een misbruik van bevoegdheid is — wanneer het bestuur het bezwaarschrift verwerpt of weigert het te onderzoeken.

Er werd aangevoerd dat de Raad van State in een arrest van onbevoegdverklaring het beroep van een belastingplichtige, gesteund op de §§ 7 of 8 van artikel 61, in een zaak van Gool, naar het Hof van cassatie heeft verwezen en dat de beslissing van het Hoge Hof moest afgewacht worden, vermits dit Hof de Raad van State in dergelijk geval zou kunnen bevoegd verklaren.

Ondertussen gaan de maanden voorbij en de belastingplichtigen die op grond van vaststaande vergissingen, zelfs vanwege het bestuur, overdreven belast worden, hebben generlei beroep en de beslissingen van het bestuur zijn onttrokken aan elke controle van een zelfstandig en onafhankelijk gezag. Een dergelijke toestand kan niet blijven duren want hij druist in tegen de wil van het Parlement en de verplichting de aanslagen te verbeteren in de bij de §§ 7 en 8 bedoelde gevallen.

De voorziening in cassatie die door de heer van Gool werd ingediend tegen een arrest van de Raad van State van 5 oktober 1955 werd trouwens nog niet op de rol aangebracht. Met reden oordeelt de heer Procureur-generaal bij het Hof van Cassatie dat de beslissing van de Kamer over het voorgelegde wetsvoorstel moet afgewacht worden.

On pourra peut-être contester que l'examen des recours contre des décisions arbitraires de l'administration rentre-rait dans le rôle limité du Conseil d'Etat. Nous estimons que le doute n'est pas permis.

Mais, le fût-il, que ce serait une raison de plus de voter la proposition de loi et de charger expressément le Conseil d'Etat de la connaissance des recours introduits contre des décisions arbitraires de l'administration des contributions directes.

Et nous rappelons encore que si le législateur a remplacé la faculté pour l'administration de redresser des erreurs de fait par le devoir légal d'opérer ces redressements, il n'est pas concevable un instant que, dans notre pays de liberté, le contribuable se voit refuser tout droit de dénoncer et de faire annuler une décision arbitraire et injuste. L'observation vaut en matière fiscale plus qu'en toute autre.

Nous nous plaisons à croire que la Chambre n'entendra pas que sa décision du 13 avril 1949, soit plus longtemps méconnue. Et nous ne désespérons pas de voir M. le Ministre des Finances se rallier à la proposition de loi.

Signalons encore que des groupements hautement autorisés en réclament ou, plus exactement, en demandent le vote. Ainsi la Chambre de Commerce de Bruxelles qui s'est livrée à un examen très poussé de la proposition et, par son ordre du jour du 30 novembre 1956, en appelle le vote. Ainsi la Fédération des Industries Belges et l'Union Nationale des Classes Moyennes qui ont écrit conjointement à M. le Ministre des Finances le 18 mai 1956.

Het valt misschien te betwisten of het onderzoek van de beroepen tegen de willekeurige beslissingen van het bestuur binnen de beperkte taak van de Raad van State vallen. Wij menen dat er geen twijfel mogelijk is.

Zelfs moest er twijfel zijn, dan zou het een reden te meer zijn om het wetsvoorstel goed te keuren en de Raad van State uitdrukkelijk te belasten met de kennisneming van de beroepen die ingediend worden tegen de willekeurige beslissingen van het bestuur der directe belastingen.

Wij herhalen nogmaals dat, vermits de wetgever de mogelijkheid voor het bestuur om de feitelijke vergissingen te verbeteren vervangen heeft door de wettelijke verplichting zulks te doen, het volkomen ondenkbaar is dat de belastingplichtige in een vrij land als het onze niet het recht zou hebben een willekeurige en onbillijke beslissing aan te klagen en te doen vernietigen. Dit geldt nog meer voor fiscale dan voor andere zaken.

Wij hopen dat de Kamer haar beslissing van 13 april 1949 niet verder zal willen miskend zien. En wij hebben de hoop niet opgegeven dat de Minister van Financiën het wetsvoorstel zal bijtreden.

Vermelden we nog dat zeer gezaghebbende groeperingen de goedkeuring eisen, of beter gezegd, vragen. Aldus heeft de Kamer van Koophandel te Brussel, na een grondig onderzoek van het voorstel, bij motie van 30 november 1956, de goedkeuring ervan aanbevolen. Het Verbond der Belgische Nijverheid en het Nationaal Middenstandsverbond hebben in een gezamenlijke brief aan de Minister van Financiën van 18 mei 1956 dezelfde mening te kennen gegeven.

M. PHILIPPART.

J. DE SAEGER.

A. DE QUAE.

M. SCHOT.

P. EECKMAN.