

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2002-2003

14 NOVEMBER 2002

Wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 ten einde het principe van continuïteit in de fiscale wetgeving te waarborgen

(Ingediend door de heer Olivier de Clippele)

TOELICHTING

De afgelopen decennia zijn er zoveel wetten en reglementen gekomen dat het niet langer realistisch is om te stellen dat «eenieder geacht wordt de wet te kennen».

België heeft zowat 800 000 wetten en reglementen.

Daarbij komen nog meer dan 10 000 internationale verdragen en akkoorden.

De evolutie van het aantal bladzijden van het *Belgisch Staatsblad* per jaargang van 1950 tot 2000 spreekt boekdelen: in 1950 telde het *Staatsblad* precies 9 913 bladzijden. In 1998 waren dat er 42 316, in 1999 zelfs meer dan 50 000. Gelukkig waren er in het jaar 2000 iets minder, namelijk 43 680.

Dit is hoe dan ook een recordaantal: het *Belgisch Staatsblad* telt meer dan het dubbele aantal bladzijden van het «*Journal officiel de la France*» met 19 480 bladzijden in 1996, 19 503 in 1997, 20 355 in 1998, 20 201 in 1999 en 21 387 in 2000.

De Raad van State, het officiële orgaan om advies te geven over alle wetsvoorstellen, zwemt ook in het werk.

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2002-2003

14 NOVEMBRE 2002

Proposition de loi modifiant le Code des impôts sur les revenus 1992 en vue de sauvegarder le principe de continuité dans la loi fiscale

(Déposée par M. Olivier de Clippele)

DÉVELOPPEMENTS

La multiplicité des lois et règlements durant des dernières décennies rend obsolète l'adage selon lequel «tout citoyen est censé connaître la loi».

Le Belgique connaît près de 800 000 lois et règlements.

À cela s'ajoutent encore plus de 10 000 traités et accords internationaux.

L'évolution du nombre de pages du *Moniteur belge* par années de 1950 à 2000 est d'ailleurs très significative à ce sujet: pour toute l'année 1950, le *Moniteur belge* comptait exactement 9 193 pages. En 1998 il y en eut 42 316, et plus de 50 000 pages en 1999. Heureusement que pour l'année 2000 le nombre de pages s'est réduit à 43 680.

Dans tous les cas, ces chiffres constituent un record, puisque les pages du *Moniteur belge* sont désormais plus que le double de celles du *Journal officiel de la France* qui comptait 19 480 pages en 1996, 19 503 en 1997, 20 355 en 1998, 20 201 en 1999 et 21 387 en 2000.

Le Conseil d'État, organe officiel pour rendre un avis sur toutes les propositions de loi, est lui aussi submergé.

In 1980 heeft de Raad van State 233 adviezen uitgebracht. Zeventien jaar later zijn dat er zes keer zoveel: 1 379 adviezen over nieuwe wetsvoorstellen.

De opeenvolgende regeringen in België hebben de gewoonte om voor 74% van de wetten de spoedbehandeling te eisen. Hoe belangrijker de tekst is, hoe vaker de spoedprocedure wordt gevraagd. Deze spoedadviezen worden vaak afgeraffeld en controleren geenszins of de wetsontwerpen niet in tegenpraak zijn met bestaande wetten.

Deze wetten hebben geleid tot onduidelijkheid, zodat er meer rechtsonzekerheid dan rechtszekerheid is ontstaan. Er zijn zoveel wetten dat niemand die nog allemaal kent. Zo verglijden we naar een rechtssysteem waarin het niet langer vanzelfsprekend is dat dezelfde wet voor alle burgers gelijk wordt toegepast.

De rechtsonzekerheid blijkt vaak bij belastingcontroles van bedrijven en zelfstandigen.

Een tweede controleur kan een andere interpretatie hebben dan de eerste enz. Als het gaat om het opsporen van flagrante fraude is het begrijpelijk dat er meerdere personen de bedrijfscontrole uitvoeren.

Als het echter gaat om het bepalen van de afschrijftermijnen, om de schatting van naar behoren bewezen uitgaven of om het aanvaarden van bepaalde kosten, leiden veelvuldige controles alleen maar tot onzekerheid bij de belastingplichtigen.

De wetten met verschillende interpretaties zijn zo talrijk dat zelfs belastingconsulenten terughoudend zijn in hun raadgevingen aan cliënten, om nog maar te zwijgen van de belastingplichtigen die niet de middelen hebben om een fiscalist te raadplegen voor hun daden van koophandel.

Om gelijkheid tussen belastingplichtigen te waarborgen moet de fiscale wetgeving eenvoudig en duidelijk zijn en algemeen worden toegepast.

Momenteel is dit in België absoluut niet het geval. De uiteenlopende rechtspraak van de vijf hoven van beroep en het gebrek aan regelmatige controles staan lijnrecht tegenover de «gespierde aanpak» waar sommige belastingplichtigen mee te maken krijgen.

Een wettekst is niet de enige rechtsbron. Ook de toepassing en het gebruik dat de overheid er in de loop der jaren van maakt, maken volwaardig deel uit van ons recht.

Het leek ons dan ook noodzakelijk om het principe van continuïteit op te nemen in de fiscale wetgeving.

En 1980, le Conseil d'État avait rendu 233 avis. Dix-sept ans plus tard, le nombre d'avis a été multiplié par 6, soit 1 379 avis sur des nouvelles propositions de loi.

De plus, les différents gouvernements de Belgique ont pris l'habitude de demander l'avis d'urgence allant jusqu'à 74% des lois. Plus le texte est important, plus l'urgence est sollicitée. Ces avis rendus d'urgence sont souvent bâclés et ne permettent certainement pas de vérifier si ces projets de loi ne sont pas contradictoires avec d'autres lois préexistantes.

Toutes ces lois ont fini par créer un flou permanent où l'insécurité l'emportera sur la sécurité juridique. Il y a tellement de lois que plus personne ne les connaît toutes. On en arrive à un système judiciaire où l'application équivalente de la même loi à tous les citoyens n'est plus possible.

L'insécurité juridique se présente assez souvent lors des contrôles fiscaux des entreprises et des personnes indépendantes.

Un second contrôleur peut avoir une interprétation différente du premier et ainsi de suite. Quand il s'agit de traquer les fraudes manifestes, on peut comprendre que le contrôle se fasse par l'entremise de plusieurs personnes.

Mais lorsqu'il s'agit de discuter des périodes d'amortissement, de la qualification à donner à certaines dépenses dûment prouvées ou de l'acceptation de certaines charges, la multiplicité des contrôles devient source d'insécurité chez les contribuables.

Il y a tant de lois avec des interprétations diverses que même les fiscalistes sont réservés dans les conseils qu'ils prodiguent à leurs clients, sans parler des contribuables qui n'ont pas les moyens d'interroger un expert fiscal pour tous les actes commerciaux.

L'équité entre tous les contribuables demande que la réglementation fiscale soit simple, claire et communément appliquée.

Ce n'est pas le cas actuellement en Belgique. La disparité de la jurisprudence des cinq cours d'appel et l'absence de contrôles réguliers contrastent avec les contrôles «musclés» auxquels certains contribuables sont parfois confrontés.

Le texte d'une loi n'est pas la seule source du droit. Son application et l'usage que l'administration en a fait dans le temps font partie intégrante de notre justice.

C'est pourquoi, il nous a paru nécessaire de reprendre ce principe de continuité dans la loi fiscale.

TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN**Artikel 2**

Dit artikel is een verduidelijking bij artikel 170, § 1, van de Grondwet, dat luidt: «Geen belasting ten behoeve van de Staat kan worden ingevoerd dan door een wet.»

Dit artikel bepaalt dat de tekst van de wet duidelijk moet zijn opgesteld. Als dat niet het geval is, moet de administratie het element voor de vaststelling van de belasting bewijzen. De gelijkheid tussen alle belastingplichtigen vereist een eenvoudige, duidelijke wetgeving die algemeen wordt toegepast.

Artikel 3

Bij een controle is er soms discussie over de schatting en de bepaling van de belastbare basis of van de beroepskosten.

Over deze punten wordt aan het einde van elke controle een akkoord bereikt, dat echter zelden wordt neergeschreven. De belastingplichtige vraagt om de zaak af te handelen om lange rechtsprocedures te vermijden.

Uit de praktijk blijkt dat de controleur vaak weigert een schriftelijk akkoord te ondertekenen onder voorbehoud van de procedure van artikel 345 van het WIB 1992 over de ruling.

Dit artikel wil voorkomen dat opeenvolgende controles een bereikt akkoord opnieuw in het geding brengen.

Artikel 4

Dit artikel strekt ertoe de belastingplichtige de kans te geven een bijkomende controle te voorkomen als een juridische beoordeling al in de praktijk is aanvaard of als er al een beslissing van rechtswege over is geweest voor een andere belastingplichtige die zich in dezelfde situatie bevond.

Een wettekst is niet de enige rechtsbron. Ook de toepassing en het gebruik dat de overheid er in de loop der jaren van maakt, maken volwaardig deel uit van ons recht. De periode van vijf jaar stemt overeen met de gangbare termijn voor verjaring op het vlak van belastingen.

*
* *

COMMENTAIRE DES ARTICLES**Article 2**

Cet article est une précision de l'article 170, § 1^{er}, de la Constitution, qui est libellé comme suit: «Aucun impôt au profit de l'État ne peut être établi que par une loi.»

En effet, il vise à préciser que le texte de la disposition légale doit être clairement rédigé de sorte que si ce n'est pas le cas il appartient à l'administration d'apporter la preuve de l'élément taxateur. L'équité entre tous les contribuables demande que la réglementation fiscale soit simple, claire et communément appliquée.

Article 3

Il arrive qu'à l'occasion d'un contrôle de nombreux points fassent l'objet d'une discussion sur l'appréciation et la qualification de la base imposable ou des frais professionnels.

À la fin de chaque contrôle, tous ces points font l'objet d'un accord qui est rarement écrit, et le contribuable demande de conclure pour éviter de longues procédures judiciaires.

La pratique administrative démontre amplement que le contrôleur refuse de signer un accord écrit sauf à passer par la procédure de l'article 345 du Code des impôts sur les revenus 1992 sur le ruling.

Cet article a pour but d'éviter que ces accords soient remis en cause à l'occasion d'un contrôle subséquent.

Article 4

Cet article vise à permettre à un contribuable d'éviter une taxation supplémentaire lorsqu'une qualification juridique à été admise par une pratique administrative ou lorsqu'elle a fait l'objet d'une décision de justice coulée en force de chose jugée, pour un autre contribuable qui s'est trouvé dans une situation identique.

Le texte d'une loi n'est pas la seule source du droit. Son application et l'usage que l'administration en a fait dans le temps font partie intégrante de notre justice. La période de cinq ans correspond au délai général de prescription en matière d'impôt.

Olivier de CLIPPELE.

*
* *

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

In het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 wordt een nieuw artikel *1bis* ingevoegd, luidende:

«Art. *1bis*. — Geen belasting kan worden geïnd dan op basis van een wettelijke bepaling waarvan de tekst duidelijk opgesteld is.»

Art. 3

Artikel 344, § 1, van hetzelfde Wetboek, wordt aangevuld met het volgende lid:

«Nieuwe onderzoeken zijn echter niet mogelijk als de aangifte van de belastingplichtige voor een bepaald boekjaar al grondig is gecontroleerd, tenzij de administratie nieuwe elementen aanbrengt waar zij geen kennis van kon nemen bij de uitvoering van de controle.»

Art. 4

In hetzelfde Wetboek wordt een nieuw artikel *344bis* ingevoegd, luidende:

«Art. *344bis*. — De administratie kan echter niet overgaan tot een herkwalificatie van een akte, van inkomsten of beroepsuitgaven wanneer de belastingplichtige kan bewijzen dat hij er legitiem van overtuigd is dat de feiten of akten die voor herkwalificatie in aanmerking komen, algemeen aanvaard of gedoogd worden in de administratieve praktijk of door een in kracht van gewijsde gegane beslissing van rechtwege, ofwel met betrekking tot hemzelf, ofwel met betrekking tot belastingplichtigen met eenzelfde handelsactiviteit en juridische situatie.»

16 oktober 2001.

PROPOSITION DE LOIArticle 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2

Un article 1^{er}*bis*, rédigé comme suit, est inséré dans le Code des impôts sur les revenus 1992:

«Art. 1^{er}*bis*. — Aucun impôt ne peut être perçu si ce n'est sur base d'une disposition légale dont le texte est clairement rédigé.»

Art. 3

L'article 344, § 1^{er}, du même Code, est complété par l'alinéa suivant:

«De nouvelles investigations ne sont toutefois pas possibles lorsque la déclaration du contribuable a déjà fait l'objet d'un contrôle approfondi pour un exercice déterminé, sauf si l'administration justifie d'éléments nouveaux dont elle ne pouvait prendre connaissance lors du contrôle effectué.»

Art. 4

Un article *344bis*, rédigé comme suit, est inséré dans le même Code:

«Art. *344bis*. — L'administration ne peut toutefois pas procéder à la requalification d'un acte, d'un revenu ou d'une dépense professionnelle lorsque le contribuable peut apporter la preuve de sa conviction légitime que les faits ou les actes sujets à requalification ont été communément admis ou tolérés par la pratique administrative ou par une décision de justice coulée en force de chose jugée, soit pour lui-même, soit auprès de contribuables dont l'activité économique et la situation juridique sont identiques.»

16 octobre 2001.

Olivier de CLIPPELE.