

**SÉANCE DU MERCREDI 20 JANVIER 1999**  
**VERGADERING VAN WOENSDAG 20 JANUARI 1999**

**SOMMAIRE :**

## EXCUSÉS :

Page 6951.

## COMPOSITION DE COMMISSIONS :

Page 6951.

## PROJETS DE LOI ET PROPOSITIONS (Discussion) :

Projet de loi modifiant la loi du 28 mars 1975 relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime.

Discussion générale, p. 6951.

Discussion des articles, p. 6951.

Projet de loi relative au contentieux en matière fiscale (Évocation).

Projet de loi relative à l'organisation judiciaire en matière fiscale.

Discussion générale. — *Orateurs* : **MM. Santkin, Coene**, rapporteurs, p. 6952.

Renvoi en commission. — *Orateurs* : **M. Hatry, M. le président**, p. 6956.

Reprise de la discussion générale — Lecture du rapport complémentaire. — *Orateurs* : **MM. Santkin**, rapporteur, **Hatry, Coene, Delcroix, Mme Willame-Boonen, M. Weyts, M. Viseur**, ministre des Finances, p. 6957.

Discussion des articles du projet évoqué (1-966), p. 6964.

Discussion des articles du projet 1-967, p. 6966.

Projet de loi relative à l'éventuelle cession par la Société fédérale de participations de ses actions de l'Office central de crédit hypothécaire (Évocation).

Discussion générale. — *Orateur* : **M. Weyts**, rapporteur, p. 6969.

**INHOUDSOPGAVE :**

## VERONTSCHULDIGD :

Bladzijde 6951.

## SAMENSTELLING VAN COMMISSIES :

Bladzijde 6951.

## WETSONTWERPEN EN VOORSTELLEN (Bespreking) :

Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 28 maart 1975 betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijproducten.

Algemene bespreking, blz. 6951.

Artikelsgewijze bespreking, blz. 6951.

Wetsontwerp betreffende de beslechting van fiscale geschillen (Evocatie).

Wetsontwerp betreffende de rechterlijke inrichting in fiscale zaken.

Algemene bespreking. — *Sprekers* : **de heren Santkin, Coene**, rapporteurs, blz. 6952.

Terugzending naar de commissie. — *Sprekers* : **de heer Hatry, de voorzitter**, blz. 6956.

Hervatting van de algemene bespreking — Lezing van het aanvullend verslag. — *Sprekers* : **de heren Santkin**, rapporteur, **Hatry, Coene, Delcroix, mevrouw Willame-Boonen, de heer Weyts, de heer Viseur**, minister van Financiën, blz. 6957.

Artikelsgewijze bespreking van het geëvoceerd ontwerp (1-966), blz. 6964.

Artikelsgewijze bespreking van het ontwerp 1-967, blz. 6966.

Wetsontwerp betreffende de mogelijke overdracht door de Federale Participatiemaatschappij van haar aandelen van het Centraal Bureau voor hypotheccair krediet (Evocatie).

Algemene bespreking. — *Spreker* : **de heer Weyts**, rapporteur, blz. 6969.

Projet de loi instituant une procédure législative.

Proposition visant à créer, au sein des services du Sénat, une cellule d'évaluation de la législation.

Proposition visant à créer, au sein du Sénat, un Office de la législation.

Discussion générale. — *Orateurs*: **MM. Caluwé**, rapporteur, **Vandenberghé**, **Hotyat**, **Nothomb**, p. 6969.

Discussion des articles, p. 6975.

Wetsontwerp houdende instelling van een procedure voor de evaluatie van de wetgeving.

Voorstel tot oprichting van een cel Wetsevaluatie bij de diensten van de Senaat.

Voorstel tot oprichting van een Dienst Wetgeving bij de Senaat.

Algemene bespreking. — *Sprekers*: **de heren Caluwé**, rapporteur, **Vandenberghé**, **Hotyat**, **Nothomb**, blz. 6969.

Artikelsgewijze bespreking, blz. 6975.

PRÉSIDENTE DE M. MAHOX, PREMIER VICE-PRÉSIDENT  
VOORZITTERSCHAP VAN DE HEER MAHOX, EERSTE ONDERVOORZITTER

Le procès-verbal de la dernière séance est déposé sur le bureau.  
De notulen van de jongste vergadering worden ter tafel gelegd.

La séance est ouverte à 14 h 10.  
De vergadering wordt geopend om 14.10 uur.

EXCUSÉS — VERONTSCHULDIGD

MM. Bock, pour d'autres devoirs, Ph. Charlier, en mission à l'étranger, et Urbain, pour raison de santé, demandent d'excuser leur absence à la réunion de ce jour.

Afwezig met bericht van verhindering: de heren Bock, wegens andere plichten, Ph. Charlier, met opdracht in het buitenland, en Urbain, om gezondheidsredenen.

— Pris pour information.

Voor kennisgeving aangenomen.

COMPOSITION DE COMMISSIONS

SAMENSTELLING VAN COMMISSIES

**M. le président.** — Le Bureau est saisi d'une demande tendant à modifier la composition de la commission des Finances et des Affaires économiques.

M. Guy Charlier remplacerait Mme Lizin comme membre suppléant.

Bij het Bureau is een voorstel ingediend tot wijziging van de samenstelling van de commissie voor de Financiën en de Economische Aangelegenheden.

De heer Guy Charlier zou mevrouw Lizin vervangen als plaatsvervangend lid.

Pas d'opposition ?

Geen bezwaar ?

Il en sera donc ainsi.

Dan is aldus besloten.

WETSONTWERP TOT WIJZIGING VAN DE WET VAN  
28 MAART 1975 BETREFFENDE DE HANDEL IN LAND-  
BOUW-, TUINBOUW- EN ZEEVISSERIJPRODUCTEN

*Algemene bespreking*

*Artikelsgewijze bespreking*

PROJET DE LOI MODIFIANT LA LOI DU 28 MARS 1975  
RELATIVE AU COMMERCE DES PRODUITS DE L'AGRI-  
CULTURE, DE L'HORTICULTURE ET DE LA PÊCHE  
MARITIME

*Discussion générale*

*Discussion des articles*

**De voorzitter.** — We vatten de bespreking aan van het wetsontwerp.

Nous abordons l'examen du projet de loi.

Volgens het Reglement geldt de door de commissie aangenomen tekst als basis voor de bespreking. (Zie gedrukt stuk nr. 1-1211/3 van de commissie voor de Financiën en de Economische Aangelegenheden van de Senaat. Zitting 1998/1999.)

Conformément à notre Règlement, le texte adopté par la commission servira de base à notre discussion. (Voir document n° 1-1211/3 de la commission des Finances et des Affaires économiques du Sénat. Session 1998/1999.)

De algemene bespreking is geopend.

La discussion générale est ouverte.

De heer Weyts, rapporteur verwijst naar het verslag.

Daar niemand het woordt vraagt, is de algemene bespreking gesloten en vatten we de artikelsgewijze bespreking aan.

Personne ne demandant la parole, la discussion générale est close et nous passons à l'examen des articles.

L'article premier est ainsi rédigé :

**Article premier.** La présente loi règle une matière visée à l'article 77 de la Constitution.

**Artikel 1.** Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet.

— Adopté.

Aangenomen.

**Art. 2.** L'article 13 de la loi du 28 mars 1975 relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime, abrogé par la loi du 11 avril 1983, est rétabli dans la rédaction suivante :

« Art. 13. § 1<sup>er</sup>. Les dispositions de la présente loi peuvent être appliquées à la pêche maritime exercée par des bateaux de pêche belges dans les eaux territoriales, dans la zone de pêche de la Belgique et dans la haute mer et par d'autres bateaux de pêche dans les eaux territoriales et la zone de pêche de la Belgique.

§ 2. Le tribunal correctionnel de Bruges est seul compétent pour les infractions en matière de pêche maritime. »

**Art. 2.** Artikel 13 van de wet van 28 maart 1975 betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijproducten, opgeheven door de wet van 11 april 1983, wordt opnieuw opgenomen in de volgende lezing :

« Art. 13. § 1. De bepalingen van deze wet kunnen toegepast worden op de zeevisserij door Belgische vissersvaartuigen in de territoriale zee, de Belgische visserijzone en in de volle zee en door andere vissersvaartuigen in de territoriale zee en de Belgische visserijzone.

§ 2. Alleen de correctionele rechtbank van Brugge is bevoegd voor de misdrijven inzake zeevisserij. »

— Adopté.

Aangenomen.

**De voorzitter.** — We stemmen later over het geheel van het wetsontwerp.

Il sera procédé ultérieurement au vote sur l'ensemble du projet de loi.

#### PROJET DE LOI RELATIVE AUX CONTENTIEUX EN MATIÈRE FISCALE (ÉVOCATION)

#### PROJET DE LOI RELATIVE À L'ORGANISATION JUDICIAIRE EN MATIÈRE FISCALE

*Discussion générale*

*Renvoi en commission*

#### WETSONTWERP BETREFFENDE DE BESLECHTING VAN FISCALE GESCHILLEN (EVOCATIE)

#### WETSONTWERP BETREFFENDE DE RECHTERLIJKE INRICHTING IN FISCALE ZAKEN

*Algemene bespreking*

*Terugzending naar de commissie*

**M. le président.** — Je propose au Sénat de joindre la discussion de ces projets de loi.

Ik stel de Senaat voor deze wetsontwerpen samen te bespreken. (*Instemming.*)

Conformément à notre Règlement, les textes adoptés par la commission serviront de base à notre discussion. (*Voir document nos 1-966/12 et 1-967/11 de la commission des Finances et des Affaires économiques du Sénat. Session 1998/1999.*)

Volgens het Reglement gelden de door de commissie aangenomen teksten als basis voor de bespreking. (*Zie gedrukte stukken nrs. 1-966/12 en 1-967/11 van de commissie voor de Financiën en de Economische Aangelegenheden van de Senaat. Zitting 1998/1999.*)

De algemene bespreking is geopend.

La discussion générale est ouverte.

La parole est à M. Santkin, corapporteur.

**M. Santkin (PS), corapporteur.** — Monsieur le président, ces projets sont extrêmement importants et le ministre ne me contredira certainement pas à ce propos. Toutefois, comme ils portent sur des matières particulièrement techniques, il est assez difficile d'établir une synthèse tout à fait objective.

En accord avec le corapporteur, M. Coene, j'ai choisi de mettre en évidence les apports réels qui se sont dégagés lors des travaux en commission par rapport aux textes adoptés à la Chambre. M. Coene, quant à lui, apportera un certain nombre d'éléments complémentaires.

Je tiens à remercier les services du Sénat, en particulier les collaborateurs de notre commission, qui ont comme d'habitude fait preuve d'une compétence certaine et de beaucoup d'objectivité dans la rédaction du rapport de nos travaux.

Avec l'accord de M. le président, je me permettrai, à l'issue de mon intervention, de formuler quelques considérations au nom de mon groupe.

L'un des projets de loi que nous examinons aujourd'hui a déjà une très longue histoire. Si l'on regarde en effet un peu en arrière, on s'aperçoit qu'il y a près de cinq ans qu'un premier avant-projet de loi a été soumis au Conseil d'État. Il constituait le premier acte d'un long parcours et s'inscrivait dans le prolongement d'une réflexion entamée longtemps auparavant. Car il est vrai que notre procédure fiscale souffrait un peu d'archaïsme et reposait sur une philosophie d'un autre âge.

Il n'est pas inutile de rappeler que l'actuelle procédure est née à l'époque du suffrage censitaire, une époque où la minorité de citoyens qui pouvaient se le permettre contestaient l'impôt non parce qu'il était trop lourd mais parce qu'il était éventuellement trop faible pour leur permettre de participer comme ils l'entendaient aux scrutins.

Depuis lors, l'administration et le contribuable se trouvaient dans une situation ambiguë, où une certaine forme d'impartialité était assurée grâce à la fiction de l'indépendance du directeur régional dans sa mission juridictionnelle.

Cette fiction a fonctionné plutôt correctement pendant de longues années, mais était de plus en plus battue en brèche. L'arrêt récent de la Cour d'arbitrage, qui a condamné cette fiction, n'est au fond que l'aboutissement d'un long processus.

Il était urgent d'aboutir à un nouveau système qui réalise un équilibre satisfaisant entre les intérêts de la collectivité, qui vit de l'impôt et ne peut se permettre une perception aléatoire, et ceux des contribuables, pour qui l'équité commande qu'il leur soit réclaté « tout l'impôt dû, mais rien que l'impôt dû ». En outre, cela devait se faire dans le cadre plus moderne d'une procédure contradictoire déjà adoptée par la plupart de nos voisins.

Toutes ces considérations ont présidé à la rédaction d'un premier projet soumis à nos collègues de la Chambre, qui ont abondamment travaillé sur la question.

Le résultat de ces travaux fut un projet de loi comportant nombre d'innovations intéressantes, dont la philosophie a largement été conservée dans le projet qui vous est soumis, mais qui a fait l'objet d'un certain nombre de critiques de la part des milieux professionnels.

Conformément à une habitude maintenant bien ancrée lorsqu'elle examine des projets de cette importance, la commission a procédé à de nombreuses auditions de tous les horizons professionnels concernés par la réforme. Les critiques, remarques et suggestions formulées à cette occasion ont d'emblée reçu un accueil intéressé tant de la part des membres de la commission que du ministre. Toutefois, il semblait clair que des changements substantiels devraient être apportés à cette première épreuve. M. le ministre Maystadt s'était promis de suggérer les questions qui devraient, à son estime, faire l'objet d'une relecture, mais c'est finalement le ministre Viseur qui se chargera de proposer des modifications substantielles au projet initial, sur la base des remar-

ques formulées lors des auditions, mais aussi sur la base d'études comparatives complémentaires et d'entretiens avec l'administration.

Cette manière de procéder a été gourmande en temps. Elle explique pourquoi il s'est écoulé plusieurs mois entre les auditions, les premières discussions animées en commission et l'examen effectif du projet, sans oublier divers amendements. Cependant, un tel processus, s'il est long, est aussi très productif et témoigne du bon usage qui peut être fait de la procédure d'évocation et du nouveau bicaméralisme dans les projets les plus fondamentaux.

Concrètement, deux points faisaient essentiellement l'objet de remarques.

Le premier concernait les délais au terme desquels serait intervenue une décision.

Le second avait trait à l'étendue du débat judiciaire.

À propos des délais, le projet issu de la Chambre prévoyait une procédure dans laquelle l'administration disposait de dix-huit mois pour trancher une réclamation. Au bout de ces dix-huit mois, le contribuable pouvait mettre en demeure l'administration de prendre une décision. Cette mise en demeure laissait encore au taxateur un dernier délai de six mois. Passé cette ultime limite, le sort de la réclamation dépendait encore de la réaction ou de l'absence de réaction de l'administration, qui pouvait simplement répondre qu'elle n'était pas en mesure de trancher. Enfin, si la décision était négative ou si aucune décision n'était prise, il restait au contribuable à décider s'il introduirait ou non un recours devant les tribunaux de l'ordre judiciaire.

Un tel système représentait une amélioration par rapport au système actuel où le contribuable, qu'il s'agisse d'une société ou d'un citoyen ordinaire, pouvait être laissé dans l'incertitude et la non-décision des années durant, sans pouvoir même introduire un recours et sans aucun moyen de contrainte pour obtenir une décision, même négative. Cependant, l'amélioration a paru insuffisante pour rompre avec un système qui a abouti à un arriéré de près de 170 000 dossiers.

Selon plusieurs commentaires, il était à craindre que le cumul des délais, en pratique de deux ans, ajouté à ceux qui sont coutumiers du système judiciaire, aboutisse à ce qu'une décision définitive n'intervienne une fois encore que de nombreuses années après l'année où les revenus ont été perçus.

Une telle situation, incommode et inéquitable pour le contribuable moyen, l'est tout autant pour le Trésor. C'est particulièrement le cas en matière d'impôt des sociétés où, paradoxalement, par le jeu des provisions comptables pour risques et charges, plus l'impôt contesté est élevé, plus la base taxable des années ultérieures est réduite.

On voit en outre, de toute évidence, le dommage que peut causer à l'économie dans son ensemble une telle incertitude juridique. Le problème était d'autant plus criant que, par rapport à ses voisins — la France et les Pays-Bas —, la Belgique souffrait mal de la comparaison des différentes procédures. Or, une telle comparaison peut être éventuellement déterminante dans une décision d'investir. Il était donc plus que souhaitable de remettre le projet sur le métier à cet égard.

Le système qui est issu des discussions de la commission raccourcit à six mois le délai laissé à l'administration pour trancher une réclamation. Dans le même temps, il est demandé au contribuable d'introduire cette réclamation dans un délai également plus court, fixé à trois mois à compter de l'avertissement-extrait de rôle, ce que le contribuable fera d'autant plus aisément qu'il pourra, comme nous le verrons, compléter et, éventuellement, corriger les fondements de sa déclaration en cours de procédure.

Cette disposition permet de clôturer le débat administratif très près de l'année de revenus.

Si aucune décision n'intervient au bout de six mois ou si celle-ci est négative, le réclamant peut introduire un recours en justice, sans passer par une mise en demeure.

Cette solution a été préférée à la solution hollandaise du rejet automatique qui est très dure pour le contribuable. Elle permet d'allier souplesse et équité, tout en préservant les intérêts du Trésor qui risquaient d'être mis en péril par, à l'inverse, un accueil automatique de la décision.

Il va de soi que cette réforme ira de pair avec l'introduction d'une nouvelle manière de fonctionner qui implique un échéancier et un système de surveillance des échéances.

Du fait du nouveau délai imposé au contribuable, les réclamations interviendront toute l'année et non plus, comme c'est le cas actuellement pour la majorité d'entre elles à la fin du mois d'avril, ultime limite du système antérieur.

Tout cela doit permettre que l'écrasante majorité des réclamations fasse l'objet d'une décision dans les six mois et que le délai ne soit dépassé que dans des cas exceptionnels, éventuellement plus délicats.

De plus, ces décisions devront être suffisamment fondées pour que seule une minorité des réclamations soient ultérieurement confiées à la justice.

La deuxième partie des principales modifications introduites dans le projet qui nous est soumis, monsieur le président, est précisément liée à la phase judiciaire.

Le projet de la Chambre établit un système de recours judiciaire fondé sur un double degré de juridiction, où la cour d'appel ne connaît des affaires fiscales que si elles font l'objet d'un recours contre les décisions prises en première instance par un tribunal.

Les tribunaux chargés des affaires fiscales seront au nombre de cinq, correspondant au nombre des cours d'appel, et leur siège se trouvera au siège de la cour d'appel, même si une organisation souple leur permettra à l'avenir de siéger plus près du domicile du contribuable si le besoin s'en fait sentir. Ces tribunaux relèveront de l'ordre judiciaire, ainsi que les magistrats qui y siégeront.

Toutefois, dans le projet issu de la Chambre, il subsistait, par rapport à une procédure judiciaire ordinaire, un certain nombre d'éléments de procédure, dérogatoires au Code judiciaire applicable usuellement en matière civile ou commerciale.

C'est ainsi que bon nombre d'observateurs s'étaient émus de ce que la nouvelle procédure obligeait le contribuable à formuler tous ses griefs dès l'introduction du recours en première instance, ce qui est infiniment plus contraignant que dans la procédure civile ordinaire. De plus, le même contribuable devait justifier, dès ce moment et éventuellement sans connaître tous les éléments de son dossier, pourquoi il n'avait pas formulé certains de ses griefs au stade de la réclamation administrative.

Une telle restriction aux droits de la défense paraissait plus inspirée par la tradition antérieure où existaient pareilles limitations, quoiqu'avec des effets négatifs moindres, que par un réel souci d'efficacité.

La pratique judiciaire a en effet amplement montré que de telles limitations ne sont pas nécessaires pour une bonne administration de la justice et que, quand bien même, les inéquités et effets pervers qui en résulteraient seraient plus graves que les éventuels abus dont pourraient se rendre coupables quelques contribuables mal intentionnés.

En effet, on voit mal quel intérêt ceux-ci pourraient avoir à dissimuler à l'administration des arguments qui, par hypothèse, pourraient leur donner raison.

Dans la même démarche d'alignement de la phase judiciaire de la procédure fiscale sur la procédure judiciaire ordinaire, l'exception qui obligeait le juge pénal à attendre l'issue du procès fiscal a été remplacée par un alignement sur la règle usuelle qui prévoit que le pénal tient le civil en l'état. Cela signifie concrètement que le juge pénal prendra sa décision, comme dans les autres matières pénales, sans attendre l'issue de la procédure fiscale.

D'autres modifications plus mineures ont été apportées au texte, le plus souvent pour tenir compte de la nouvelle procédure instaurée ou pour simplifier les textes relatifs aux différents impôts.

Enfin, en matière de taxes communales, une nouvelle procédure, calquée sur la procédure fédérale, a été instaurée. Cette nouvelle procédure prévoit que le collège des bourgmestres et échevins se prononcera, dans la phase administrative, sur le recours du contribuable. La décision du collège pourra également être soumise à la censure des tribunaux, comme en matière d'impôts fédéraux, à cela près que la non-décision du collège entraîne automatiquement l'accueil du recours.

Cette réforme, souhaitée par l'Union des villes et communes, tient compte des effets de l'arrêt pris récemment par la Cour d'arbitrage en la matière.

Enfin, au bas du rapport, il est indiqué que «l'ensemble du projet de loi a été adopté à l'unanimité». Il faut bien entendu lire que l'ensemble des deux projets de loi, tels que modifiés ont été adoptés à l'unanimité.

Comme annoncé, j'émettrai à présent quelques réflexions au nom de mon groupe.

Le groupe socialiste se réjouit de l'adoption de ce projet de loi d'une très grande importance et des améliorations qui y ont été apportées. À bien des égards, on peut s'en féliciter. Il était indispensable que la procédure soit rendue plus moderne et plus simple, ce projet y contribue largement.

Il était également indispensable, dans le souci de l'intérêt général, que l'effort de modernisation de l'administration fiscale soit poursuivi. Le présent projet offre une base et des outils à cet effet. Nous nous en réjouissons également.

Il était enfin indispensable que soit rencontré l'objectif d'équité fiscale qui est le nôtre et qui passe précisément par une administration efficace disposant des instruments adéquats. Sur ce point, ce projet rencontre aussi nos attentes. Le groupe socialiste sera plus que jamais attentif à ce que cet instrument soit utilisé à bon escient pour assurer une plus juste perception de l'impôt.

Une institution, à savoir le collègue juridictionnel à Bruxelles, verra sa situation profondément modifiée par le présent projet puisqu'elle ne connaîtra plus de recours contre les taxes communales.

Je profite de cette occasion pour rappeler, comme l'a fait un de nos collègues en commission, M. Hotyat, que cette institution a remarquablement fonctionné au cours des quelques années où elle a connu ce contentieux. Il convenait de le souligner. Ce ne sont donc pas l'efficacité et la qualité de son travail qui ont motivé la décision de modification qui a été prise.

Comme on l'aura compris, le groupe socialiste votera ce projet, mais sera attentif à sa mise en œuvre. (*Applaudissements.*)

**De voorzitter.** — Het woord is aan de heer Coene, corapporteur.

**De heer Coene** (VLD), corapporteur. — Mijnheer de voorzitter, wanneer er twee rapporteurs zijn, worden ze altijd geconfronteerd met het probleem van de taakverdeling. Ik denk dat collega Santkin en ik erin geslaagd zijn hierover een akkoord te bereiken. Collega Santkin heeft een goed beeld gegeven van de nieuwe instelling en structuren. Ik zal mij concentreren op de geschiedenis van het wetsontwerp en op enkele specifieke discussiepunten die in de commissie aan bod zijn gekomen.

Het is belangrijk even te herhalen dat het wetsontwerp dat we vandaag bespreken, een vrij lange voorgeschiedenis meesleept. In 1991, dus bijna acht jaar geleden, werd voor de hervorming van de fiscale administraties een vijfjarenplan opgesteld dat, zo blijkt, intussen een vervolg heeft gekregen. Het doel van dit vijfjarenplan was op 1 juli 1995 nieuwe fiscale structuren en procedures operationeel te hebben. Reeds vóór 1995 was duidelijk dat deze doelstelling helemaal niet kon worden gehaald. De toenmalige minister van Financiën, de heer Maystadt, besloot daarom de belangrijkste delen van deze hervorming uit te stellen, eerst tot 1996, later tot het jaar 2000. De minister wilde vooral vermijden dat de hervorming van de inning van de belastingen het halen van de Maas-trichtnorm in het gedrang zou brengen. Dit argument kan men de minister niet ten kwade duiden. Het was echter niet de enige reden voor de blokkering van de hervormingen. De minister twijfelde ook aan het welslagen van de hervorming, omdat er een vrij evidente naijver bestond tussen de diensten van de directe belastingen en de BTW, die volgens de plannen moesten worden samengevoegd. Bovendien moest de nieuwe fiscale procedure de rechten en plichten van de fiscus en de belastingplichtige vastleggen en de fiscale administratie stond daarom eerder op de rem dan op het gaspedaal.

Aanvankelijk was men van plan alle fiscale procedures, die nu verspreid zijn over acht wetboeken, te harmoniseren en te fusioneren tot één gemeenschappelijke procedure. Dit voorstel werd vrij

systematisch door de Raad van State verworpen. De Raad van State vond dat elke belasting haar eigen karakteristieken en doelstellingen had en dat ze niet in één gemeenschappelijke procedure konden worden samengebracht. Bij dit standpunt van de Raad van State heb ik toch wel enkele bedenkingen. De Ministerraad en de minister van Financiën beslisten het ontwerp aan te passen om zoveel mogelijk tegemoet te komen aan de bezwaren van de Raad van State. In juli 1995 werd door de Ministerraad een nieuw ontwerp goedgekeurd en voor spoedadvies naar de Raad van State gezonden. De regering was toen nog altijd van plan het ontwerp vóór het najaar van 1995 en dus vóór de verkiezingen goed te keuren, zodat de nieuwe wet op 1 januari 1996 van kracht zou worden. Andermaal was de Raad van State van oordeel dat het ontwerp niet door de beugel kon. Ik moet er hier toch bij vermelden dat de Raad van State tot augustus 1996 treuzelde vóór hij advies uitbracht. Dat het meer dan een jaar heeft geduurd vóór het advies er was, vind ik bedenkelijk.

De Raad van State had bovendien fundamentele bezwaren tegen de oprichting van de geschillencommissies die in eerste aanleg moesten oordelen over fiscale en BTW-geschillen tussen de fiscale administratie en de belastingplichtige. Volgens de Raad van State waren de geschillencommissies tegelijkertijd rechter en partij en bijgevolg in strijd met het Verdrag van de rechten van de mens.

Uiteindelijk bereikten de ministers van Financiën en van Justitie een akkoord. De geschillen inzake BTW en directe belastingen moesten meteen behandeld worden door een burgerlijke rechtbank van eerste aanleg. In de Kamer werden twee wetsontwerpen ingediend houdende de hervorming van de fiscale procedure. Er rezen daartegen heel wat bezwaren. Einde 1996, begin 1997 werden bij deze ontwerpen ongeveer 200 amendementen ingediend, waarvan er een vijftigtal werden aanvaard.

Ondanks de felle kritiek van diverse instanties op de ontwerpen die door de Kamer werden goedgekeurd, besliste de regering deze zaak door te drijven. Ze werd in haar elan echter gestopt door een belangrijke uitspraak van het Arbitragehof. In zijn arrest van 10 juni 1998 oordeelde het Arbitragehof immers dat de bestaande bezwaarprocedures in strijd waren met het grondwettelijk gewaarborgd gelijkheidsbeginsel, althans als men ervan uitgaat dat de gewestelijke directeur op het ogenblik waarop hij uitspraak doet over een bezwaarschrift met een rechtsprekende opdracht is belast.

In de bezwaarprocedure die op dat ogenblik door de Kamer werd goedgekeurd, wordt aan de indiener van een bezwaarschrift een «rechter» toegewezen, namelijk de gewestelijke directeur der belastingen. Als lid van de belastingadministratie is die directeur een orgaan van de openbare macht. De rechter werd bijgevolg partij in het geding waarin hij zelf uitspraak moest doen.

In alle geschillen betreffende subjectieve rechten heeft de rechtzoekende de mogelijkheid de rechter te wraken, maar in het kader van de bezwaarprocedure was dat niet mogelijk omdat er in de wet geen wrakingsprocedure was opgenomen.

Men kan slechts van discriminatie spreken als men ervan uitgaat dat de gewestelijke directeur wel degelijk een rechtsprekende functie uitoefent.

In de nationale rechtspraak is men er unaniem van overtuigd dat de uitspraak van een gewestelijke directeur der belastingen over een bezwaarschrift een juridictioneel karakter heeft. Ook het Hof van Cassatie is die mening toegeedaan.

In de conclusie van het Arbitragehof staat dat men de opdracht van de gewestelijke directeur op twee manieren kan interpreteren: ofwel als een rechtsprekende opdracht en dat was de visie van het Hof van Cassatie, ofwel als een zuiver administratief beroep en dat was ook het standpunt van de minister. Alleen in de eerste opvatting kon de bezwaarprocedure geacht worden strijdig te zijn met het grondwettelijk gewaarborgd gelijkheidsbeginsel. Na dit bewuste arrest moest het werk dus worden overgedaan.

De nieuwe minister van Financiën gaf dit dossier een nieuwe impuls. Zijn voorganger had in de commissie immers zeer sterk de indruk gewekt dat de zaken er moeilijk lagen.

Ik wil niet verder ingaan op het systeem waarvoor de commissie voor de Financiën en de Economische Aangelegenheden uiteindelijk heeft geopteerd. De heer Santkin heeft dat immers voldoende gedaan. Als rapporteur wil ik veeleer discussiepunten toelichten die in de wet niet zo expliciet zijn uitgewerkt.

Een van de belangrijke kwesties is natuurlijk de behandeling van de oude bezwaarschriften, het probleem van de contentieux. Voor het ogenblik is er een achterstand van 160 à 180 000 dossiers die een bedrag voor 100 miljard aan fiscale inkomsten vertegenwoordigen. Bij het hof van beroep in Gent bestaat die achterstand voor 95 % uit fiscale dossiers. Gelet op het tempo waarin het hof van beroep de dossiers pleegt af te handelen, zal het nog vijftig jaar duren vooraleer die achterstand zal zijn weggewerkt. Belangrijk hierbij is te weten dat ongeveer 68 000 dossiers ouder zijn dan 18 maanden. Dat is ongeveer 40 % van het totaal. Ze vallen dus nog onder de oude procedure.

Erg merkwaardig is dat er van deze 68 000 dossiers ongeveer 23 000 betrekking hebben op de onroerende voorheffing en 28 258 dossiers op de personenbelasting. Conclusie is dat drie kwart van de dossiers met achterstand te maken hebben met de personenbelasting. Dat werpt toch heel wat vragen op over de oorzaken van deze vertraging. Het moet alleszins mogelijk zijn die oude contentieux weg te werken zonder een discriminatie tussen de oude en de nieuwe behandeling in het leven te roepen. Sommige commissarissen vrezen dat de toepassing van de nieuwe procedure heel wat nieuwe klachten bij het Arbitragehof zal doen belanden, omdat het verschil tussen de oude en de nieuwe procedure onaanvaardbaar wordt. De minister heeft terzake beloofd naar redelijke oplossingen te zoeken en daarbij op alle niveaus het gevraagde evenwicht te respecteren. Ook voor hem kan er geen sprake van zijn om zo maar de spons te halen over al deze dossiers. Bij de behandeling moet toch aan een aantal criteria worden voldaan. De beloften van de minister kwamen voldoende tegemoet aan de bezwaren van de commissieleden. Ze zijn er gerust in dat terzake een evenwichtige procedure zal worden gevolgd.

Een ander belangrijk onderwerp dat in deze discussie naar voren is gebracht, is het gebrek aan fusie tussen de procedure die bestaat voor de BTW en die voor de directe belastingen. Ook in verband daarmee heeft de minister toezeggingen gedaan om een en ander te versnellen en te verbeteren. Op basis daarvan was de commissie van oordeel dat een aantal amendementen konden worden ingetrokken.

Ten slotte was er een hele discussie over de vertegenwoordiging van de belastingplichtigen bij geschillen voor de rechtbanken.

Ik ben van mening dat er terzake een vrij mooi compromis is uitgewerkt, waarbij voor gerechtelijke geschillen de nodige technische kennis kan worden aangewend zonder echter het pleitmonopolie van de advocaten te doorbreken. Dit was een van de essentiële en gevoelige punten. Het was een interessante discussie.

Belangstellenden vinden heel wat informatie in de ongeveer honderd bladzijden verslaggeving van de hoorzittingen die de commissie heeft georganiseerd. Deze waren uiteraard vooral gebaseerd op het eerste ontwerp dat door de Kamer van volksvertegenwoordigers was goedgekeurd. Door het initiatief van de minister was dit ontwerp natuurlijk al voorbijgestreefd. Toch bevat de verslaggeving voldoende informatie om de geïnteresseerde lezer te boeien en hem te tonen op welke wijze de minister tot de uiteindelijke conclusie gekomen is dat de wetgeving enkele fundamentele wijzigingen moest ondergaan. Collega Santkin is daarop uitvoerig ingegaan.

Mijnheer de voorzitter, sta mij toe dan nu het standpunt van de VLD-fractie toe te lichten.

De nieuwe voorstellen tot hervorming van de fiscale procedure die vervat zijn in de ingediende regeringsamendementen, betekenen voor de VLD een werkelijke verbetering van de door de Kamer goedgekeurde teksten. Tijdens de bespreking in de commissie hebben we sommige eerder ingediende amendementen ingetrokken, enerzijds omdat de verklaringen van de regering over de bestaande voorstellen onze bezorgdheden teniet deden en anderzijds omdat er voorstellen aanvaard werden die grotendeels aansloten bij die welke we zelf hadden geformuleerd.

Zo kan de VLD zich akkoord verklaren met het principe dat een herbelasting door de administratie voortaan enkel nog kan na de beslissing van de directeur. Tot nu toe stond een nietigheids-

grond een herbelasting toe door de belastingdirecteur of door de gerechtelijke instantie. Voortaan zal alleen de belastingdirecteur kunnen herbelasten. Op die manier wordt voorkomen dat er telkens een nieuwe aanslag vastgesteld moet worden wanneer de nietigheid van de aanslag wordt aangevoerd.

Ook zijn we bijzonder tevreden met het regeringsamendement dat ertoe leidt dat de belastingschuldige of zijn echtgenoot op wier goederen de aanslag wordt ingevorderd, zijn oorspronkelijk bezwaarschrift mag aanvullen met nieuwe, schriftelijk geformuleerde bezwaren zolang geen beslissing is gevallen. Deze bezwaren mogen zelfs worden ingediend buiten de termijn bepaald in artikel 371.

Tevens kunnen we ons vinden in het regeringsamendement dat ertoe strekt de nalatigheidsintresten op te schorten op het gedeelte van de aanslag dat overeenkomstig artikel 410 als een «zekere en vaststaande schuld» wordt beschouwd. Op die manier wordt de belastingschuldige inderdaad niet gestraft voor het feit dat de administratie geen beslissing neemt. De nieuwe wettekst stelt duidelijk dat de administratie een beslissing moet nemen om recht te hebben op nalatigheidsintresten.

Het belangrijkste bij deze hervorming is dat er een nieuw evenwicht werd gevonden tussen de belangen van de fiscus en die van de belastingplichtige. Gelet op de Belgische praktijken is het evident dat van de belastingplichtige slechts het nodige fiscaal civisme kan worden verwacht indien hij het gevoel heeft dat hij op een eerlijke manier wordt behandeld. Dit ontwerp zal mijns inziens hiertoe bijdragen. De aanpassingen die de minister heeft voorgesteld, zijn dan ook belangrijk voor een beter fiscaal klimaat in België. Tevens wordt in het stelsel een grotere zekerheid ingebouwd zodat normale fiscale inkomsten kunnen worden verwacht.

Tijdens de bespreking in commissie heeft de minister eveneens verzekerd dat de hervorming van het gerecht in fiscale zaken zo is opgevat dat het aantal te benoemen magistraten zal afhangen van de grootte van het rechtsgebied van het hof van beroep. Bovendien zullen de rechters zich van de ene plaats naar de andere plaats kunnen begeven naargelang van de noden. De VLD heeft dan ook haar amendementen ingetrokken die ertoe strekten de fiscale kamers te laten onderbrengen in de rechtbanken van eerste aanleg per gerechtelijk arrondissement in plaats van per hof van beroep.

De VLD-fractie is verheugd dat de amendementen en de subamendementen van de heer Hatry werden aangenomen. Die hebben tot gevolg dat de rechter op uitdrukkelijk verzoek van de belastingplichtige of zijn advocaat, ingediend bij conclusie, de door de belastingplichtige gekozen accountant, beroepsboekhouder of bedrijfsrevisor kan horen in zijn schriftelijke of mondelinge toelichting tijdens de terechtzitting. De rechter bepaalt of deze personen worden opgeroepen.

Ten slotte kunnen we ons zeker verzoenen met de nieuwe termijnen waarin het regeringsamendement voorziet. Ik ben mij ervan bewust dat de termijn van drie maanden waarbinnen de belastingplichtige bezwaar moet indienen, vatbaar is voor kritiek. Als de administratie een grotere diligentie aan de dag moet leggen, dan is het niet billijk dat de belastingplichtige kan rekenen op termijnen die niet meer van deze tijd zijn. Er is een goed evenwicht bereikt waarbij zowel van de administratie als van de belastingplichtige inspanningen worden gevraagd om de procedure zo goed mogelijk te laten verlopen.

Deze positieve punten nemen niet weg dat de VLD nog een aantal fundamentele opmerkingen heeft over de voorliggende teksten. Het belangrijkste punt van kritiek kan het best worden geïllustreerd met het volgende voorbeeld.

Een belastingplichtige die op een bepaald punt A bezwaar heeft ingediend en enkele maanden later merkt dat hij op een ander nog belangrijker punt B ook bezwaren heeft, kan zijn laatste bezwaar aanhangig maken bij de rechtbank. Een andere belastingplichtige daarentegen die geen bezwaar heeft ingediend en na drie maanden merkt dat hij zoals de vorige belastingplichtige op een identiek punt B ook sterke bezwaren heeft, kan zich niet meer tot de rechtbank wenden, omdat hij geen voorafgaand bezwaar heeft ingediend. Deze ongelijke behandeling zal volgens ons de toets met het grondwettelijk gewaarborgd gelijkheidsbeginsel niet doorstaan.

Uit dit voorbeeld blijkt dat de belastingplichtige verplicht is bezwaren in te dienen om zijn jurisdictionele rechten niet te verliezen. De bezwaarprocedure is niet facultatief, maar heeft een verplicht karakter. Daarom moet de belastingplichtige eerst een bezwaarschrift indienen bij de administratie vooraleer een beroep te doen op de rechter. De belastingplichtige heeft er alle voordeel bij om bij de minste twijfel een bezwaarschrift in te dienen.

Het aantal bezwaarschriften dat de administratie moet behandelen zal dus heel sterk toenemen. Dat zal leiden tot de overbelasting van de administratie terwijl de hervorming van de fiscale procedure hoofdzakelijk moest leiden tot een werkvermindering en het versnellen van de rechtspleging.

We vragen ons dus af of het zinvol is de verplichting te handhaven om een bezwaarschrift in te dienen bij de administratie als voorafgaande voorwaarde om naar de rechtbank te stappen. We betwijfelen dat deze verplichting het aantal zaken voor de rechtbank zal doen dalen. De VLD heeft dan ook haar amendement in de commissie gehandhaafd. Dat amendement wou de belastingplichtige de keuze laten tussen de gerechtelijke procedure en het administratief bezwaar. Spijtig genoeg is dat amendement afgevoerd.

Sommige betwistingen tussen de belastingplichtige en de administratie kunnen immers gemakkelijk worden geregeld met de administratieve procedure. Voorbeelden daarvan zijn betwistingen die het gevolg zijn van het indienen van een foutieve aangifte of een verkeerde berekening door de administratie. Er is in die gevallen weinig redenen om naar de rechtbank te trekken.

Bij meer principiële aangelegenheden kan worden verwacht dat de administratie bij haar standpunt zal blijven. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer de administratie een bijzondere aanslag aan de belastingplichtige oplegt als gevolg van een diepgaande controle te zijnen laste. De belastingplichtige kan zich in dergelijk geval beter onmiddellijk tot de rechtbank wenden. Waarom de keuze tussen beide procedures dan ook van in den beginne niet overlaten aan de belastingplichtige, wat hem uiteindelijk veel tijd zal besparen en bij de administratie overbelasting zal voorkomen!

Uiteindelijk heeft de voorgestelde procedure alleen tot doel de administratie erop te wijzen dat er een probleem is met een bepaald dossier. Het gaat hier dus over echt principiële zaken. Deze kunnen nochtans gemakkelijk op een andere manier opgelost worden zonder dat de belastingplichtige zes maanden verliest.

Bovendien bewijzen statistieken dat jaarlijks 180 000 bezwaarschriften worden ingediend, terwijl slechts 2 000 gevallen tot een proces worden gebracht. Deze cijfers geven een goede indicatie van de werkoverlast die de verplichte passage via de administratie meebrengt. De administratie functioneert dus niet als buffer. Die 180 000 bezwaarschriften kunnen als volgt worden verklaard: de belastingplichtigen dienen alvast een bezwaarschrift in om ervoor te zorgen dat de procedure later, indien nodig, kan worden voortgezet. Het gevolg hiervan is uiteraard dat de administratie extra wordt belast, waardoor er minder tijd overblijft voor een effectieve en grondige controle van de dossiers. We koesteren nog steeds twijfels over de manier waarop men dit probleem denkt op te lossen. We zijn bereid de minister het voordeel van de twijfel te gunnen, maar zijn argumenten hebben ons geenszins overtuigd. We vrezen zelfs dat ze het omgekeerde effect zullen hebben.

De VLD heeft amendementen ingediend die ertoe strekken de procedures voor de inkomstenbelasting en de BTW gelijk te schakelen. Het betreft immers een van de belangrijke uitgangspunten van de hervorming van de fiscale procedure die de regering wil realiseren.

In de eerste plaats bepaalt artikel 346 van het Wetboek der inkomstenbelastingen 1992 met betrekking tot de directe belastingen dat de administratie, indien ze van oordeel is dat de inkomsten en andere gegevens die de belastingplichtige in zijn aangifte heeft vermeld, moeten worden gewijzigd, de belastingplichtige bij een ter post aangetekende brief in kennis moet stellen van de inkomsten en andere gegevens die ze voornemens is in de plaats te stellen van die welke aangegeven of schriftelijk erkend zijn en dat ze ook de redenen moet aangeven die naar haar oordeel de wijziging rechtvaardigen.

Deze procedure inzake het versturen van een bericht van wijziging bestaat niet op het vlak van de BTW. We hebben in de commissie dan ook een amendement ingediend dat ertoe strekt deze procedure in te voeren. De minister heeft overigens toegegeven dat dit volkomen gewettigd en lovenswaardig is en hij heeft meegedeeld dat de Ministerraad de administratie heeft opgedragen een ontwerp uit te werken dat de mogelijkheid van een administratief beroep voor de BTW, registratierechten, successierechten, zegelrechten en met zegel gelijkgestelde taksen zou regelen. We beschouwden dit echter niet als een voldoende doorslaggevend argument om op het vlak van de BTW het invoeren van het systeem van het bericht van wijziging uit te stellen.

Artikel 92 van het Wetboek van de BTW bepaalt dat de belastingsschuldigen die tegen het dwangbevel verzet plegen op de vervolging ingesteld door de administratie die bevoegd is voor de belasting over de toegevoerde waarde, volgens de rechtspleging in kort geding kunnen worden veroordeeld tot het verrichten van een provisionele storting of het verlenen van borgtocht. Wanneer het verzet tegen het dwangbevel is afgewezen, kan tegen deze rechterlijke beslissing niet op een geldige manier enig rechtsmiddel worden aangewend indien het bedrag van de verschuldigde sommen niet in consignatie is gegeven binnen de twee maanden na het verzoek dat de bevoegde ambtenaar bij aangetekende brief tot de belastingsschuldige richt. Met de nieuwe regeling zal de ontvanger de consignatie van de betwiste belasting nog slechts kunnen eisen als hij dit nodig acht, gelet op de concrete gegevens van het dossier, met inbegrip van de financiële toestand van de schuldenaar.

We zijn van oordeel dat deze mogelijkheid tot consignatie beter wordt geschrapt omdat deze procedure evenmin bestaat voor de inning van de directe belastingen. Met deze schrapping kan dan ook worden tegemoetgekomen aan de gelijkschakeling van de regels die van toepassing zijn voor het innen van de BTW en voor het innen van de directe belastingen.

De regeringsamendementen hebben de door de Kamer goedgekeurde tekst van het ontwerp aanzienlijk verbeterd. De VLD heeft echter twee fundamentele bezwaren. De belastingplichtige moet ons onziens van bij de aanvang kunnen kiezen tussen een administratieve procedure of een gerechtelijke procedure. Voorts zouden de procedures voor de verschillende belastingstelsels verder moeten worden geharmoniseerd.

Ondanks deze bezwaren zal de VLD beide ontwerpen goedkeuren. Op die manier brengen we hulde aan de minister die in dit dossier een doorbraak wist te forceren. Als oppositie zijn we niet te beroerd om de minister daarvoor erkentelijk te zijn.

Elk initiatief kan verwachtingen in het leven roepen en precedenten creëren. We zijn ervan overtuigd dat de minister na enige ervaring met de toepassing van deze nieuwe procedures, zich snel genoopt zal zien tot nieuwe aanpassingen. We hopen dat hij deze met dezelfde standvastigheid en gedrevenheid zal aanbrengen.

**M. le président.** — La parole est à M. Hatry.

**M. Hatry (PRL-FDF).** — Monsieur le président, je constate que le gouvernement a introduit deux amendements au texte adopté en commission. Il me paraît vraisemblable qu'ils seront adoptés par notre assemblée. Pour éviter de devoir procéder à une deuxième lecture avec les contraintes que cela implique, je suggère de réunir immédiatement la commission. Un rapport complémentaire sera élaboré.

**M. le président.** — Mesdames, messieurs, je propose d'interrompre nos travaux pendant une quinzaine de minutes afin de permettre à la commission des Finances de se réunir.

Le Sénat est-il d'accord ?

Is de Senaat het daarmee eens ? (*Instemming.*)

La séance est suspendue.

De vergadering is geschorst.



— *La séance est suspendue à 15 h 05.*

*De vergadering wordt geschorst om 15.05 uur.*

*Elle est reprise à 15 h 15.*

*Ze wordt hervat om 15.15 uur.*

*Reprise de la discussion générale*

*Rapport complémentaire*

*Discussion des articles*

*(Articles 56 et 60 du Règlement)*

*Hervatting van de algemene bespreking*

*Aanvullend verslag*

*Artikelsgewijze bespreking*

*(Artikelen 56 en 60 van het Reglement)*

**M. le président.** — Nous reprenons la discussion en cours. La parole est au corapporteur pour un rapport complémentaire.

**M. Santkin** (PS), corapporteur. — Monsieur le président, je rappelle que deux amendements ont été déposés par le gouvernement afin de mettre en concordance le texte qui sera voté demain avec les dispositions de la deuxième partie du Code judiciaire concernant le Conseil supérieur de la Justice, telles qu'elles ont été modifiées par la loi du 22 décembre 1998. Pendant la période transitoire nécessaire avant l'entrée en vigueur des dispositions de la loi que je viens de citer, il faut en effet permettre aux comités d'avis de continuer à rendre leurs avis en attendant que les commissions qui résulteront de l'application de la loi du 22 décembre 1998 soient capables de fonctionner. Il convenait de combler cette lacune afin d'éviter une interruption dans la procédure. *(Applaudissements.)*

**M. le président.** — La parole est à M. Hatry.

**M. Hatry** (PRL-FDF). — Monsieur le président, je voudrais féliciter les deux rapporteurs pour la qualité de leur travail et associer à ces remerciements le secrétariat qui a effectué un travail de qualité qui servira de référence lors des problèmes et des conflits qui se poseront à l'avenir en ce domaine hautement controversé et dans lequel nous innovons réellement.

Autre observation liminaire : s'il est encore nécessaire de justifier l'existence du droit d'évocation, c'est chose faite aujourd'hui par le travail accompli. Cela tient non seulement au caractère novateur de ce travail mais aussi du fait que, dès le moment où la Chambre a adopté ce texte que nous avons évoqué et sur lequel nous avons travaillé, il était déjà patent, tant aux yeux des membres de la Chambre des représentants que du ministre, que le Sénat devrait le revoir assez fondamentalement. Ce n'est pas moi qui l'affirme, cela a été dit très clairement par le précédent ministre des Finances, M. Maystadt, ainsi que par un certain nombre de députés qui ont voté cette réforme.

Aujourd'hui, nous avons la preuve manifeste que le droit d'évocation est incontestablement une nécessité et que la double lecture d'un texte aussi important que celui-ci apporte des éléments neufs. Parmi ceux-ci, certains sont dus à une accumulation de circonstances. Je pense aux arrêts de la Cour d'arbitrage, aux démarches de plus en plus pressantes de la Commission européenne quant à la procédure fiscale, sans oublier la Cour européenne des droits de l'homme qui a également apporté sa contribution, étant donné que nous ne disposons pas réellement des deux instances juridictionnelles qui se succédaient. Si à de

nombreux points de vue, nous avons tenu compte de facteurs extérieurs, nous avons également recueilli les enseignements à tirer de la procédure actuellement en vigueur afin d'apporter des solutions novatrices à ses défauts. Sur ce plan, la collaboration entre le gouvernement, la majorité et l'opposition a été particulièrement fructueuse au sein de la commission.

En effet, monsieur le président, la situation actuelle est tout sauf favorable, non seulement aux intérêts, mais encore aux droits du contribuable. Lorsqu'il rentre sa déclaration en matière de contributions directes, le contribuable reçoit un avertissement-extrait de rôle. Cet envoi constitue d'emblée un droit dans le chef de l'administration et génère un déséquilibre au détriment du contribuable.

Le contribuable doit alors attendre au minimum six mois à compter du jour d'envoi de l'avertissement-extrait de rôle pour introduire sa réclamation. Il doit l'introduire, au plus tard le 30 avril de l'année qui suit celle de l'enrôlement, auprès du directeur régional des contributions. Ce dernier peut s'asseoir sur le dossier quasiment aussi longtemps qu'il le désire puisqu'il n'est tenu par aucun délai pour se prononcer sur cette réclamation.

Des entreprises ont ainsi attendu dix ans avant que ne soit tranché un litige, qui se répétait d'ailleurs chaque année. Je cite le cas, par exemple, de la question du transfert d'une indemnité, pour certaines prestations, à un laboratoire appartenant à un groupe international et situé à l'étranger. L'agent taxateur s'opposait au paiement d'une redevance à ce laboratoire et l'entreprise n'a pas été fixée sur son sort pendant dix exercices consécutifs, alors que ce transfert pouvait la mettre soit en perte soit en bénéfice.

Les situations générées par le système actuel sont inqualifiables.

Un jour, tout de même, survient une décision directoriale. Le contribuable dispose alors d'un délai de 40 jours à compter de la notification de la décision par pli recommandé à la poste, pour introduire un recours devant la cour d'appel, dont on connaît l'encombrement et les dates de fixation éloignées à trois ou quatre années parfois.

Le contribuable peut encore se pourvoir en cassation de l'arrêt de la cour d'appel pendant trois mois à compter de la signification ou de la notification par pli judiciaire de cet arrêt.

Dans d'autres pays, on considère que de tels délais s'apparentent à un véritable déni de justice. En effet, contrairement à l'État qui dispose de l'éternité, même si certains états ont disparu ces dernières années, le contribuable est un mortel pour lequel le temps compte.

Il est manifeste que le régime actuel, d'ailleurs beaucoup critiqué ces dernières années, ne met pas le contribuable et l'administration dans les conditions minimales d'égalité requises en la matière.

L'examen de la situation d'autres pays — selon les renseignements fournis au sujet du Grand-Duché du Luxembourg, des Pays-Bas et de la France, par le ministre en commission — révèle que les délais, pour des procédures similaires, ne s'y comptent pas en années, mais en mois, voire en semaines seulement.

Si nous examinons le cas du Luxembourg, puisque l'on a parfois intérêt à s'inspirer d'un plus petit que soi, le contribuable y dispose, pour introduire sa réclamation, de trois mois, majorés de trois jours, à compter de la date d'envoi par pli ordinaire à la poste, du bulletin d'impôts qui n'est pas encore un enrôlement. Cette réclamation peut déboucher sur deux options. Soit une décision directoriale intervient dans les six mois, soit il n'y a pas de décision directoriale qui intervienne dans les six mois, mais dans les deux cas, le contribuable retrouve sa liberté. L'absence de décision n'est ni un accueil ni un refus de la réclamation, mais, sans forclusion, le contribuable retrouve son droit d'agir librement devant le tribunal administratif. Si une décision intervient et que le contribuable en est mécontent, il dispose aussi de trois mois pour introduire un recours devant le tribunal administratif. Ensuite vient la cour d'appel, où se déroulent les procédures judiciaires normales.

Dans ce contexte, la durée totale est de douze à quatorze mois au maximum. Nous sommes donc loin des dix à douze ans que permet la procédure belge.

Aux Pays-Bas, les délais successifs se comptent en semaines.

Un délai de huit mois seulement est nécessaire pour atteindre la Cour de cassation après avoir franchi toutes les étapes. Si les délais maxima sont atteints, on additionne quatre délais entre l'avis de cotisation, la réclamation, la décision ou la non-décision directoriale, la cour d'appel et la Cour de cassation, sans dépasser au total quinze jours.

La France respecte des délais tout à fait comparables puisqu'un an et demi à deux ans sont nécessaires pour que toutes les étapes de la procédure soient franchies.

Nous nous singularisons donc par rapport aux pays ayant une culture juridique, fiscale et politique comparable à la nôtre.

La combinaison du système actuel et des procédures en cours dans les pays voisins devait donc susciter certaines questions au sein de notre commission. Malheureusement, la réforme adoptée à la Chambre des représentants n'offre pas de solutions acceptables à ce point de vue et certainement pas de réponse aux questions posées.

Les auditions qui ont eu lieu en commission de Finances du Sénat ont montré les défauts du système nouveau proposé. Celui-ci compte des jugements intervenus, en ce sens que le directeur régional des contributions n'est plus qu'une instance administrative, n'intervenant plus comme échelon juridictionnel. Il s'agit d'un acquis important qu'il convient de relever dans le projet venant de la Chambre des représentants. Cependant, dans de nombreux autres domaines, ce projet, tel que provenant de la Chambre, n'est pas satisfaisant.

Ainsi, les procédures de réclamation peuvent se poursuivre indéfiniment, sans limite de temps. Après dix-huit mois, le contribuable a le droit de procéder à une mise en demeure du directeur régional des contributions. Celui-ci dispose à son tour de six mois pour trancher, ce qui constitue un délai global de deux ans, après lequel le contribuable peut enfin s'adresser aux tribunaux.

La mise en demeure reste un pas psychologique difficile à franchir car elle peut indisposer la partie adverse et créer un climat conflictuel. De plus, aucune sanction n'est prévue si le directeur régional ne se prononce pas à l'issue du délai supplémentaire de six mois dont il dispose. Le contribuable ne doit pas nécessairement mener une action devant la cour pour obtenir satisfaction, mais, s'il le fait, le délai minimum à respecter est de deux ans.

Le deuxième aspect négatif du projet adopté à la Chambre réside dans l'impossibilité de faire valoir de nouveaux griefs à l'égard des instances judiciaires qui succèdent au processus administratif. Il s'agit d'une exception par rapport à la procédure judiciaire normale.

Si nous connaissons toujours un régime de monopole de représentation du contribuable par les avocats, il n'est aujourd'hui pas clairement déterminé si le contribuable peut avec l'accord de son conseil se faire assister par un expert comptable, un réviseur d'entreprise ou un comptable agréé, toutes ces professions englobant d'ailleurs des spécialistes fiscaux.

De plus, l'enrôlement, par l'administration, d'une cotisation crée d'emblée un déséquilibre entre le contribuable et l'administration, cette dernière étant titulaire d'un droit exécutoire qu'elle peut mettre en œuvre à tout moment. En outre, les délais peuvent d'après le projet de la Chambre et selon les calculs effectués par un expert lors des auditions en commission, courir, comme dans la méthode actuellement en vigueur, jusqu'à dix, douze, voire quatorze ans, avant que le contribuable ne soit définitivement fixé sur son sort quant à un exercice déterminé.

Dans de nombreux conflits, ce sont finalement les charges d'intérêts et non plus les éléments du principal qui constituent l'essentiel de sa dette. Après un contentieux d'une douzaine d'années, les intérêts finissent par peser très lourd, beaucoup plus lourds que le principal, même aux taux d'intérêt actuels. Le contribuable est en quelque sorte victime des retards de l'organisation judiciaire et doit souvent amèrement regretter de ne pas s'être acquitté de sa dette à l'époque de l'enrôlement.

La commission du Sénat, saisie du projet de la Chambre, a auditionné une série d'experts. Je citerai M. Cats, président de l'Institut des réviseurs d'entreprises; MM. Deleenheer et Vanderstichelen, respectivement président et directeur général de l'Institut des experts-comptables; M. Afschrift, professeur, avocat au barreau de Bruxelles, conseiller suppléant à la cour d'appel de Bruxelles; M. Bailleux, avocat, professeur à la Fucam et chroniqueur fiscal; M. Van Dijck, rédacteur en chef de la revue fiscale *Le fiscologue*; M. Dauginet, avocat et professeur extraordinaire à la Universitaire Inrichting Antwerpen; M. Bours, avocat, maître de conférences à l'Université de Liège et chargé de cours aux HEC Liège; M. Izzi, président de la Ligue francophone du Syndicat national des contribuables, et maître Dassel, avocat, professeur à l'Université Libre de Bruxelles. Enfin, nous avons aussi entendu un exposé de délégués du Conseil de l'Ordre du barreau de Bruxelles. Ces auditions nous auront permis d'entendre un faisceau convergent de critiques, tant à l'égard du système en vigueur qu'à propos du texte qui nous vient de la Chambre.

Nos travaux ont abouti au dépôt d'un nombre considérable d'amendements. J'en ai dénombré 130 relatifs au projet 966 et presque 40 en ce qui concerne le projet 967, soit un total de 170. Le ministre, inspiré par son expérience personnelle devant les tribunaux, s'est montré sensible à ces réactions de sorte que le gouvernement s'est ressaisi face à un projet qui aurait perpétué une situation insupportable pour les contribuables. La commission, quant à elle, s'est efforcée, entre le mois de juin 1998 et le mois de janvier 1999, de porter remède aux principales critiques. Nous sommes finalement parvenus à un système qui présente des améliorations considérables, tant par rapport au projet provenant de la Chambre que par rapport à la pratique et à la législation actuelle.

Je vous propose à présent d'examiner concrètement le dispositif retenu par la commission. Tout d'abord, force est de reconnaître qu'en ce qui concerne l'avertissement-extrait de rôle, rien n'a changé. L'administration se crée en la matière un droit à l'égard du contribuable sur lequel nous devons probablement revenir plus tard, mais il est impossible de franchir simultanément toutes les rivières.

Le contribuable dispose de trois mois à compter de la date d'envoi de l'avertissement-extrait de rôle par pli ordinaire à la poste. Il peut ensuite introduire une réclamation. Aucun délai légal n'est prévu pour statuer. Cependant, les effets de la procédure sont tels que le directeur régional des contributions, qui est devenu une instance purement administrative, a tout intérêt à trancher rapidement. Le fait qu'il ne prenne aucune décision n'équivaut — comme pour certains opérateurs dans d'autres pays — ni à un accueil ni à un rejet. Le contribuable retrouve intégralement son droit d'agir, sans possibilité de forclusion, mais — et ceci est important — après six mois, les intérêts dont j'ai parlé tout à l'heure, cessent de porter leurs effets. Il est évident que l'administration, dont j'ai dit qu'elle était en position de force par rapport au contribuable, précisément pour la raison évoquée, aura alors intérêt non plus à prolonger les débats mais à trancher rapidement. Le ministre a, à juste titre, indiqué que les directions régionales du ministère des Finances seraient d'ailleurs appréciées notamment par rapport à la diligence avec laquelle elles s'efforceraient de traiter les dossiers des contribuables afin d'éviter un maximum de conflits et de résoudre rapidement les problèmes.

Donc, si aucune décision n'est prise après six mois, les intérêts sont suspendus à l'égard du réclamant et le contribuable peut se présenter sans délai au tribunal de première instance. En revanche, si une décision directoriale intervient, trois mois après notification de celle-ci, le contribuable peut également saisir le tribunal de première instance. Notons que celui-ci étant la première des instances judiciaires, il peut introduire de nouveaux griefs. Le contribuable peut donc faire valoir des éléments qu'il aura recueillis antérieurement mais dont il ne disposait pas avant l'introduction de sa réclamation, ce qui lui était impossible d'après la procédure antérieure.

Le tribunal de première instance prend sa décision dans les délais qui lui sont propres. J'espère — j'interviendrai en ce sens tout à l'heure — que la procédure ne sera pas trop longue comme c'est en général le cas à l'heure actuelle. Un mois à compter de la notification par pli judiciaire de la décision, ou de la signification

de la décision du tribunal, le contribuable peut introduire un recours devant la cour d'appel. Trois mois après que celle-ci a rendu sa décision, le contribuable peut, s'il y a lieu, introduire une action auprès de la Cour de cassation.

Monsieur le président, je vous ai décrit, de façon largement simplifiée, une procédure qui, du point de vue de ses échéances, est beaucoup plus proche de celle qui est appliquée en France, aux Pays-Bas, au Luxembourg, et que j'ai rappelée tout à l'heure, que de l'ancienne procédure belge et, éventuellement, de celle envisagée dans le projet voté à la Chambre des représentants.

Permettez-moi à présent, monsieur le président, de vous faire part d'un certain nombre de réserves, de critiques qui subsistent à l'égard de ce projet.

Tout d'abord, le maintien de la procédure administrative a été largement critiqué. Sur la base du progrès réalisé, d'aucuns ont souhaité aller plus loin encore et supprimer, purement et simplement, la procédure administrative obligatoire. Certains articles ont été publiés sur ce thème. Selon moi, la suppression totale de cette procédure constituerait une erreur. En effet, certains conflits avec le fisc reposent sur des erreurs. Si un directeur régional est intelligent et pas trop peureux pour prendre ses responsabilités, il pourra rectifier de lui-même une situation et accepter une réclamation qui a été introduite auprès de ses services, sans pour autant être accusé d'avoir négligé les intérêts du Trésor ou désavoué l'agent taxateur.

Il est d'ailleurs plus aisé et moins coûteux de corriger une erreur au niveau de la procédure administrative que devant le tribunal. Ceux qui ont plaidé pour la suppression totale de l'étape administrative obligatoire ont donc tort à mes yeux.

En revanche, du côté de l'administration, on souhaitait que le délai de six mois soit allongé. Le ministre n'a pas cédé à ces pressions, et je crois qu'il a eu raison.

**De voorzitter.** — Het woord is aan de heer Coene, corapporteur

**De heer Coene (VLD), corapporteur.** — Mijnheer de voorzitter, ik wens het volgende te preciseren. We hebben niet gepleit voor de volledige afschaffing van de administratieve procedure. We verdedigen de administratieve procedure als verplichte tussenstap naar de gerechtelijke procedure. Ze blijft nodig om rekenfouten en materiële vergissingen recht te zetten.

**De voorzitter.** — La parole est à M. Hatry.

**M. Hatry (PRL-FDF).** — Les propos que je viens de tenir ne vous visaient pas, cher collègue. Je faisais référence à certains articles que j'ai lus.

Par ailleurs, d'aucuns — du côté des professions comptables — exprimaient dans les multiples faxes, lettres et télégrammes que nous avons reçus que le délai de six mois pour la phase administrative et celui de trois mois pour l'introduction de la réclamation étaient trop courts pour les experts-comptables, les réviseurs d'entreprises et les comptables agréés qui doivent intervenir au nom du contribuable. Il importe de noter à cet égard que, le ministre ayant fait un grand pas dans le sens suggéré par les experts que nous avons auditionnés, d'une part, et souhaité par la majorité des membres de la commission, d'autre part, il aurait été inconcevable, d'un point de vue politique, que la commission envisage d'allonger les délais par rapport à ceux proposés en fin de compte par le gouvernement.

J'ai sous les yeux une des nombreuses communications écrites que nous avons reçues. Cette lettre, très intéressante, provient du «Syndicat neutre pour indépendants». Nous apprenons ainsi qu'une petite enquête a été menée en collaboration avec la Compagnie royale des experts-comptables et comptables de Belgique auprès de 296 affiliés. En voici les résultats.

À la première question: «Estimez-vous avoir suffisamment de temps avec trois mois à partir de l'imposition pour introduire une réclamation?», cinq personnes ont répondu «oui» et 291 ont répondu «non».

À la deuxième question: «Estimez-vous que ces trois mois suffiront à votre comptable, expert-comptable ou fiscaliste pour traiter de façon optimale votre dossier?», quatre personnes ont répondu «oui», 288 ont répondu «non» et quatre n'ont pas répondu.

La réponse à la troisième question est la plus intéressante. Celle-ci était libellée comme suit: «Dans l'hypothèse où ce délai de trois mois est maintenu, serez-vous amené, pour préserver vos droits, à introduire plus rapidement une réclamation?», 220 personnes ont répondu «oui», 65 ont répondu «non» et onze n'ont pas répondu.

Il ressort de ce sondage que nécessité fait loi. Si la loi proposée est adoptée, au Sénat et ensuite à la Chambre des représentants, les professionnels, tant de l'administration que du secteur privé, devront s'adapter. De toute évidence et ils le feront, c'est bien le fait de heurter les habitudes et traditions qui a engendré cette première réponse négative massive. Mais, à n'en pas douter, les personnes concernées s'efforceront d'introduire les réclamations dans les délais prévus par la loi et de façon tout à fait convenable.

Je crois donc que le ministre et la commission ont eu tout à fait raison de ne pas accorder un nouvel allongement des délais.

On peut aussi se demander si l'encombrement judiciaire ne risque pas de se répercuter dans les affaires fiscales. Sur ce point, le ministre a indiqué que 28 juges spécialisés, géographiquement localisés au siège des cours d'appel et qui interviendraient dans les tribunaux de première instance, seraient nommés dans les cinq circonscriptions des cours d'appel. L'expérience nous dira si cet ajustement est suffisant.

Il est aussi évident que les juges ne constituent pas à eux seuls l'appareil judiciaire. Le greffe, sa modernisation et la formation de ses agents devraient également faire l'objet d'un examen sérieux. La modernisation technologique des secrétariats des tribunaux de première instance qui seront chargés des affaires fiscales devrait être davantage prise en considération. Nous devons être confiants; cela ne pourra être pire que la situation actuelle, vu les délais que j'ai rappelés.

J'ajouterai un point qui a fait l'objet des interventions des réviseurs d'entreprises et de la délégation des experts-comptables, au cours des auditions. En concertation avec le ministre, j'ai expressément fait insérer, dans la loi, à l'article 728, paragraphe 2bis, un alinéa qui permet au contribuable, dans des conditions bien précises, d'être assisté par un expert-comptable, ajoutant ainsi une expertise à la défense de sa cause.

Je vous lis rapidement le texte: «Dans ce cas, à la demande expresse du contribuable ou de son avocat, formée par voie de conclusions, le juge peut entendre en ses explications écrites ou verbales à l'audience l'expert-comptable ou le réviseur d'entreprise choisi par le contribuable. L'assistance de ce conseil technique est soumise à l'appréciation du juge qui vérifiera, en l'espèce, si le ministre des Finances se fait représenter par un fonctionnaire et si l'assistance porte, en tout ou en partie, sur les éléments de fait ou sur des questions relatives à l'application du droit comptable.»

Je me permets de vous rappeler que les fiscalistes agréés et les experts fiscaux seront intégrés dans les instituts en question, ce qui inclut donc, en pratique, tous les spécialistes de la fiscalité qui sont à la disposition des contribuables. «L'expert-comptable, le comptable professionnel ou le réviseur d'entreprise visé à l'alinéa précédent s'entend de la personne qui s'occupe habituellement de la comptabilité du contribuable, ou qui a contribué à l'élaboration de la déclaration fiscale litigieuse, ou qui est intervenue aux côtés du contribuable dans la procédure de réclamation administrative.»

Comme je suis l'auteur de cet amendement, le ministre m'a répété, au cours du débat, que cela n'était pas nécessaire et allait de soi. C'est évident, mais cela va encore mieux en le disant! Ainsi, le juge sait ce qu'il peut faire et il aura d'autant moins d'hésitation pour agir si le contribuable ou son avocat le souhaitent. À ce titre, cette suggestion crée un facteur d'égalité entre le contribuable et l'administration plus important que par le passé. C'est ainsi que je le perçois, et même si l'on peut comprendre la remarque du ministre, nous avons bien œuvré en insérant cette disposition à l'article 728, car nous donnons au juge l'occasion d'appliquer une procédure plus égalitaire.

Le monopole des avocats sur le plan de la représentation en justice n'est pas modifié. Le traitement des arriérés est prévu. Les dossiers introduits avant le 1<sup>er</sup> mars continueront à dépendre de la procédure actuelle.

À cet égard, j'en appelle au ministre pour qu'il incite son administration à faire fondre le plus rapidement possible cette montagne d'arriérés, qui dépasse les 170 000 réclamations non traitées.

J'ignore comment et je n'entends pas m'immiscer dans les procédures administratives, mais je crois, monsieur le ministre, que, pour faire table rase en la matière, vous auriez intérêt à stimuler l'activité de vos services pour réduire le nombre de ces réclamations, qui portent parfois sur des montants mineurs, et pour pouvoir repartir d'un bon pied, avec une procédure assainie, brève et plus égalitaire, car il n'est pas sain psychologiquement que les deux méthodes de traitement des litiges fiscaux coexistent longtemps.

En effet, la frontière risque dans ce cas de devenir floue. Il est préférable que l'administration et le contribuable sachent clairement quelle est la règle qui s'applique plutôt que de voir cohabiter deux systèmes, avec les risques de contagion de l'ancienne méthode sur la nouvelle.

J'invite dès lors, le ministre, avec ses collaborateurs, avec le secrétariat général du ministère des Finances, à créer des stimulants au sein de l'administration afin qu'elle se débarrasse au plus vite de cet arriéré qui empoisonne l'atmosphère.

J'en viens à la fiscalité communale et provinciale qui a fait l'objet d'un amendement d'un de mes collègues, amendement que j'ai signé. Avec d'autres, je me suis abstenu en commission sur ce point.

Nous comprenons très bien, la cohérence entre les différentes instances taxatoires et les différentes catégories d'impôts que l'on peut voir apparaître dans la nouvelle législation. En effet, l'administration traite, dans la mesure du possible toutes les formes de fiscalité fédérale selon le même processus. Telle a été la portée de la révision de tous les codes fiscaux qu'a été proposée et qui figurent dans le projet de loi. C'est dans le même esprit qu'a été appliqué ce principe aux communes et aux provinces. Je pense en particulier au fait qu'il appartient au bourgmestre et au collègue, en tant qu'instance administrative, de juger des réclamations contre un impôt communal. De la même façon, c'est l'autorité provinciale qui statuera sur la réclamation contre une imposition provinciale. J'ajoute que très souvent, surtout dans les petites communes, le percepteur est le bourgmestre lui-même. À la province, c'est le député permanent qui a la fiscalité en charge qui jouera ce double rôle.

Par ailleurs, c'est à Bruxelles que le changement sera le plus important par rapport à la procédure actuelle. Le collège juridictionnel de la Région de Bruxelles-Capitale, créé à la suite de la disparition de la province de Brabant, semble donner largement satisfaction. Moins de 5 % de ses décisions donnent lieu à un appel puisque, je le précise, une décision du collège juridictionnel peut être contestée par l'introduction d'un recours à la cour d'appel.

On peut se demander — ce n'est pas la portée de l'amendement de M. De Decker — s'il n'eût pas été opportun d'introduire un collège juridictionnel non seulement à Bruxelles, où il existe, mais également en Wallonie et en Flandre. Ce choix aurait peut-être été plus adéquat, d'autant plus que l'instance bruxelloise donne dans l'ensemble satisfaction. L'égalité de traitement, indispensable pour la Cour d'arbitrage, eut été respectée. Il est quelque peu regrettable qu'un organe qui fonctionnait bien voie une de ses tâches essentielles disparaître à l'occasion de ce projet de loi.

Peut-être pourra-t-on, lors d'une prochaine réforme, élaborer une formule plus appropriée que celle de la suppression pure et simple.

Le texte des deux projets de loi auquel la majorité et l'opposition se sont très largement ralliés constitue un progrès notable pour une meilleure justice, pour un meilleur traitement du contribuable sur le plan de la procédure.

En outre, le débat que nous avons eu témoigne de la qualité de l'évocation et du rôle important du Sénat lorsqu'un texte n'a pas été traité de façon adéquate par la Chambre.

Au cours de la présente législature, nous n'avons pas eu souvent l'occasion de faire valoir ce rôle du Sénat. Il s'agit donc d'un exemple d'école qui sera, je l'espère, cité dans les travaux analysant la tâche des assemblées.

Je forme également le vœu, que le Sénat ne doive pas revoir ce texte après son passage à la Chambre des représentants. Je compte sur le ministre pour défendre bec et ongles le résultat de notre travail commun.

En conclusion, mon groupe approuvera ce texte avec l'espoir qu'il ne nous revienne pas amendé par la Chambre. (*Applaudissements.*)

**De voorzitter.** — Het woord is aan de heer Delcroix.

**De heer Delcroix** (CVP). — Mijnheer de voorzitter, verscheidene decennia lang werden vele pogingen ondernomen om de fiscale procedure te hervormen. Tal van rechtsgeleerden en topmensen van de fiscale administratie hebben zich daarvoor jarenlang ingezet. Ze werden bewogen door verschillende motieven. De fiscale administratie wilde vooral komen tot één gemeenschappelijke procedure voor alle belastingen in het kader van een herstructurering van de belastingdiensten. Anderen wilden in de procedures fundamentele waarborgen voor een onafhankelijke en onpartijdige rechtsbedeling inbouwen. Vorig decennium formuleerde een koninklijke commissie de nodige voorstellen, maar alle eerdere wetsontwerpen werden om diverse redenen, onder meer een aantal grondige kritieken van de Raad van State, afgevoerd. De wetsontwerpen betreffende de beslechting van fiscale geschillen en betreffende de rechterlijke inrichting in fiscale zaken, die vandaag door de Senaat worden besproken en morgen hopelijk worden goedgekeurd, lijken daarentegen de eindfinish wél te halen.

Sinds een goed jaar bevindt het dossier zich in een stroomversnelling. Dit gebeurde vooral nadat ongeveer anderhalf jaar geleden de toenmalige ministers van Financiën en van Justitie ermee akkoord gingen de fiscale procedure in principe voor een gewone fiscale rechtbank te laten verlopen. Dat was revolutionair als men weet dat een koninklijke commissie in de jaren 80 nog had geadviseerd dat niet te doen. Toch was het de enige juiste beslissing. De *fair trial* kon de belastingplichtige niet langer worden onthouden onder het voorwendsel dat belastingen betalen, het *ius tributii*, een louter politiek recht zou zijn.

Dit heeft aanleiding gegeven tot het wetsontwerp nummer 967, betreffende de rechterlijke inrichting in fiscale zaken. Over het principe om de beslechting van fiscale geschillen ook in eerste aanleg aan een fiscale rechtbank toe te wijzen, bestond er eensgezindheid. Noch de meerderheid noch de oppositie deden pogingen deze toch wel belangrijke omzwaai te verhinderen.

De discussie over de nieuwe gerechtelijke procedure beperkte zich tot enkele nevenproblemen, zoals de vraag naar de vertegenwoordiging van de belastingplichtige en van de administratie voor de fiscale rechtbanken, de vraag naar de mogelijkheid om «nieuwe grieven» op te werpen, de vraag naar het aantal rechtbanken en rechters, enzovoort. Voor al deze problemen is op relatief korte tijd een oplossing gevonden die mijns inziens zowel voor de administratie als voor de belastingplichtige bevredigend is.

Daarmee is de nieuwe gerechtelijke procedure allicht een feit. Ik meen dat de kamerleden aan het ontwerp nummer 967, dat nauwelijks werd gewijzigd, geen verdere bespreking hoeven te wijden.

Om tal van redenen is het ook belangrijk dat een toevloed van gerechtelijke procedures wordt vermeden door een degelijke en snelle voorafgaandelijke filtering door de administratie. Het is duidelijk dat de rechterlijke macht per jaar geen 170 000 rechtsvorderingen inzake inkomstenbelastingen kan verwerken. Daarom wordt met het ontwerp nummer 966 gezorgd voor een aanpassing van de administratieve procedure, voornamelijk inzake inkomstenbelastingen.

Reeds in de Kamer is ervoor gekozen een sterke voorafgaande administratieve fase te behouden. Deze administratieve filter, die niet juridictioneel is, moet het merendeel van de geschillen die niet noodzakelijk aan een rechter moeten worden voorgelegd, op een vlotte en vooral snelle manier oplossen. We mogen inderdaad

niet uit het oog verliezen dat het leeuwenaandeel van de fiscale geschillen betrekking heeft op discussies over aftrekposten, feitelijke vergissingen in de aangiften, dubbele telling, louter feitelijke betwistingen en dergelijke meer.

Over de duur van deze administratieve filterfase is enige beroering ontstaan.

In de Kamer van volksvertegenwoordigers is, vooral onder impuls van de fiscale administratie zelf, een tekst aangenomen volgens welke de gewestelijk directeur vóór de tussenkomst van de fiscale rechtbank gedurende 18 maanden kon nalaten te beslissen. Na die periode kan hij wel door de belastingplichtige worden aangemaand. Hij moest dan na zes maanden een beslissing nemen. Indien hij geen beslissing nam, moest hij dit motiveren.

Voor enkele vooraanstaande fiscalisten, die in de senaatscommissie voor de Financiën en de Economische Aangelegenheden zijn gehoord, was deze tekst verre van bevredigend. Voor het gros van de dossiers die door de gewestelijke directeur zelf op te lossen zijn, zou immers moeten worden gerekend op de ijver en de goede wil van de belastingdiensten. Die krijgen evenwel geen incentive om vlug tot de behandeling over te gaan. Voor de dossiers waarbij een principiële betwisting rijst, zal de gewestelijk directeur allicht nooit tot een beslissing komen. In dat geval gaan er altijd twee jaar verloren en nadien komen die dossiers dan toch voor de rechtbank.

Bovendien was het probleem van «de redelijke» termijn waarbinnen iemand zich tot de rechtbank moet kunnen wenden, recentelijk zeer pregnant geworden. Het Arbitragehof besliste immers op 10 juni 1998, ná de goedkeuring van de teksten in de Kamer, dat het ongrondwettelijk is de huidige bezwaarprocedure als een rechterlijke geschillenbeslechting te aanzien. Dit betekent dat de «bezwaarprocedure» haast noodzakelijk een administratief karakter zal krijgen. Als een dergelijke administratieve fase verplicht te doorlopen is en te lang aansleept, zou dat logischerwijs een beletsel zijn voor de toegang tot de rechter.

Een wettekst die de belastingplichtige een fundamenteel recht op een spoedige rechtsbedeling ontzegt, zou wellicht geen lang leven beschoren zijn. Overigens kon de Kamer nog geen rekening houden met de pas nadien gekomen rechtspraak van het Arbitragehof.

Zowel de meerderheid als de oppositie deden menige constructieve voorstellen en dienden talrijke amendementen in om dit probleem op te lossen.

Na de alerte reactie van de leden van de bevoegde senaatscommissie, het aangehaalde arrest van het Arbitragehof en de mening van de in de senaatscommissie gehoorde fiscale specialisten, heeft ook het kabinet van de minister van Financiën het probleem van de duur van de administratieve bezwaarfase in de loop van het najaar van 1998 ondertekend en opnieuw onderzocht.

De nieuwe minister van Financiën toonde zich van zijn beste kant. Hij kon er zijn administratie van overtuigen dat ze een voorafgaand geschil binnen zes maanden moet kunnen oplossen. Dit ging wellicht niet zonder slag of stoot en we willen daarvoor onze appreciatie uitdrukken. De minister kan dat wellicht nu niet horen, omdat hij aan het telefoneren is, maar hij kan mijn tekst ook consulteren op mijn website. Ik ben er, zoals de heer Hatry, van overtuigd dat zijn ervaring als advocaat hem heeft geholpen. Dat is trouwens het bewijs dat een politicus voeling moet blijven hebben met zijn vroeger beroep.

Er is uiteindelijk, met een vrij grote consensus, geopteerd voor een moderne zeer vlotte administratieve fase. De administratie moet immers het administratieve geschil in principe binnen zes maanden behandelen of uitzonderlijk binnen negen maanden ingeval van aanslag van ambtswege. Ondanks enig protest heeft de bezwaartermijn wat aan lengte moeten inboeten. Die is tot drie maanden herleid.

Zowel de fiscale administratie als de belastingplichtigen en hun accountants, boekhouders en belastingconsulenten zullen zich, vooral in de beginperiode aan deze snellere geschillenbeslechting moeten aanpassen. We twijfelen er niet aan dat ze deze inspanning graag zullen opbrengen in ruil voor een snelle afhandeling van hun fiscaal geschil.

Er is nu alleen nog een parlementair initiatief nodig om vooral de minder gegoede particulieren die uit onachtzaamheid of bij gebrek aan goede begeleiding of voorlichting over de te volgen procedure uit de boot vallen, weer op te vissen door een uitbreiding van de procedure van ambtshalve ontheffing. Het leek ons niet opportuun de invoering van de nieuwe procedure daarom alleen te vertragen. Ik kan wel aankondigen dat ik terzake een parlementair initiatief zal nemen. De heer Coene heeft er ook reeds op gewezen dat dit een noodzaak is.

De globale balans is uiteindelijk zeer positief. Het Parlement dankt de minister voor zijn vlotte medewerking.

Zodra iedereen zich mentaal op de nieuwe ontwikkelingen heeft ingesteld, zal er allicht naar ieders tevredenheid een einde kunnen worden gemaakt aan sommige tergend langzaam lopende fiscale procedures. We wijzen erop dat ook de hangende bezwaarschriften tegen eind maart 2001 moeten zijn opgelost.

Kamer en Senaat zijn er in ruim 18 maanden in geslaagd, dankzij een gezamenlijke inspanning samen met de minister van Financiën, om een reeds decennialang aanslepend ontwerp eindelijk een definitieve vorm te geven. Er kan alleen sprake zijn van een «afgeslankt» project als we daarmee bedoelen dat we met een klein aantal eenvoudige wijzigingen aan het Gerechtelijk Wetboek een relatief eenvoudige tekst hebben geproduceerd. In vergelijking met de vorige, overigens door de Raad van State fel bekritiseerde ontwerpen, is dit ontwerp inderdaad erg afgeslankt, maar de hervorming is daarom niet minder ingrijpend.

Het moet goed tot ons doordringen dat we vandaag een beslissende stap doen in de richting van een moderne fiscale geschillenbeslechting. De manier waarop die tot stand kwam en de omvangrijke parlementaire bijdrage hierbij, waarvoor ik commissievoorzitter Hatry zeer hartelijk dank, zijn een schoolvoorbeeld van een snelle democratische samenwerking tussen de wetgevende en de uitvoerende macht. Deze laatste zal het op het terrein natuurlijk nog moeten waarmaken. Ik hoop van harte dat de administratie deze opdracht met een veranderde mentaliteit ten uitvoer zal brengen. (*Applaus.*)

**M. le président.** — La parole est à Mme Willame.

**Mme Willame-Boonen** (PSC). — Monsieur le président, les deux projets de loi qui sont soumis au vote de notre haute assemblée sont le résultat d'une réflexion, d'un parcours long, laborieux, souvent critiqué et parsemé d'embûches.

Avant d'entrer dans le vif du sujet, je voudrais remercier les rapporteurs, MM. Coene et Santkin, pour leur travail. Comme M. Delcroix, j'adresse également mes remerciements au président de la commission des Finances et des Affaires économiques pour la façon magistrale et objective avec laquelle il a géré ce projet difficile, démontrant, comme il l'a si bien dit, à quel point le Sénat restait une institution de grande utilité, pour ne pas dire totalement indispensable. J'attire également votre attention sur le fait que, grâce à une écoute attentive du ministre aux critiques formulées au sujet de la réforme de la procédure fiscale, le projet de loi a pu réunir l'assentiment de l'ensemble des partis, majorité et opposition confondues, ce qui s'est naturellement traduit par un vote unanime en faveur de cette version aménagée du texte adopté par la Chambre des représentants.

Sur la base d'un constat réaliste de déséquilibre entre l'administration et le contribuable en matière de taxation, qui remonte déjà à quelques années, cette réforme a débuté il y a trente ans pour enfin aboutir aujourd'hui à temps à une nouvelle procédure. À temps, car la cour d'arbitrage a rendu au mois de février 1998 un arrêt qui affirme clairement que la décision du directeur des contributions, qui est une autorité administrative, ne peut plus être considérée comme premier degré d'une procédure juridictionnelle sous peine de violer les articles 10 et 11 de la Constitution, assurant la sécurité et l'égalité de traitement des citoyens devant l'impôt. En effet, le directeur étant juge et partie à la cause, la sécurité et l'égalité de traitement ne peuvent plus être assurées. Dès lors, l'idée de supprimer purement et simplement l'obligation d'introduire une réclamation auprès du directeur des contributions et d'instaurer une procédure contentieuse exclusivement judiciaire que contenait déjà la proposition Anciaux, constituait un socle de travail précieux.

Aujourd'hui, la fiscalité belge se trouve enfin en plein cœur d'un double processus qui, après une longue gestation de plus de 20 ans, va mener, j'en suis convaincue, à une véritable révolution des mentalités en matière fiscale, et ce grâce à une taxation plus efficace et, ce qui est le plus important, à un rapport de forces plus équitable et équilibré entre l'administration et le contribuable.

Le 31 juillet 1997, le *Moniteur belge* publiait un arrêté royal portant création de l'administration de la fiscalité des entreprises et des revenus, l'AFER. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1998, cette dernière contrôle conjointement la fiscalité tant directe qu'indirecte des entreprises et des personnes physiques, et ce afin d'obtenir une perception plus exacte. Un alignement des procédures de contentieux des impôts a donc été prévu.

De plus, à la suite des différents avis négatifs du Conseil d'État, relatifs au caractère de juridiction administrative du directeur régional et à l'arrêt de la Cour d'arbitrage, le gouvernement a instauré une première phase administrative de réclamation obligatoire au terme de laquelle les juridictions peuvent être saisies de la réclamation, permettant ainsi l'application des recours judiciaires classiques. À ce propos, pour permettre une bonne absorption des litiges portés devant les juridictions, des chambres fiscales ont été constituées au sein des cinq tribunaux de première instance. Les textes prévoient en outre deux modifications majeures en termes de réduction des délais relatifs, d'une part, à l'introduction de la réclamation et d'autre part, à la décision du directeur des contributions.

La réclamation doit être introduite dans un délai de trois mois. Comme l'a dit M. Hatry ce délai est pour certains trop court. Concernant la décision du directeur des contributions, le texte donne au contribuable un droit de citer, comme l'a si opportunément défini M. Viseur. Au terme d'un délai de six mois, et en l'absence de décision, le contribuable peut donc se prévaloir d'une procédure juridictionnelle. Cette disposition a été accueillie de manière très enthousiaste.

En fait, la réduction des délais fait partie d'un tout qui doit, grâce également à une implication plus importante de la responsabilité de l'agent taxateur dans la résolution des litiges, répondre, d'une part, aux intérêts du contribuable, lequel, bénéficiant ainsi d'une sécurité accrue, aura donc une moins grande propension à la fraude fiscale et, d'autre part, aux intérêts du Trésor, grâce à une gestion efficace de la fiscalité. Cette réduction des délais s'avère fondamentale dans notre société qui réclame et exige l'application du principe de bonne administration.

Une période transitoire a dû être prévue afin de prendre en compte les anciens contentieux: ces derniers resteront soumis à l'ancienne législation. Le texte que nous adoptons ici ne s'appliquera qu'aux nouveaux contentieux. Certaines dispositions permettent cependant, sous certaines conditions, à l'ancien contentieux de bénéficier de la nouvelle procédure juridictionnelle. Il aurait été inconscient de ne pas prendre ces paramètres en compte, l'arriéré représentant 170 000 dossiers.

Grâce à la nouvelle procédure, une évaluation du travail des différentes divisions fiscales sera possible et l'efficacité de gestion de l'administration pourra être améliorée au profit du contribuable et du Trésor.

En dehors des modifications apportées à la procédure relative au contentieux, le texte ne touche en rien ni aux pouvoirs d'investigation de l'administration ni à la procédure de recouvrement, si ce n'est en ce qui concerne le droit des conjoints séparés qui auront dorénavant un certain droit de regard sur les problèmes fiscaux éventuels de leur ex-conjoint.

Tout au long de nos réunions, différentes questions se sont posées et ont mené à une réflexion approfondie, si bien que l'ensemble des dispositions contenues dans le texte, adopté à l'unanimité, je le répète, constitue un pilier permettant à notre administration d'évoluer vers une gestion du contentieux qui soit en adéquation avec les attentes et aspirations de notre société actuelle. Cependant, j'aimerais attirer votre attention sur un sujet qui me touche tout particulièrement en tant que députée de la Région de Bruxelles-Capitale et qui a été soulevé par l'arrêt Walgraffe de la Cour d'arbitrage. Cette dernière a en effet estimé que la loi actuelle contenait une discrimination, les contribuables bruxellois disposant d'un recours contre les taxes communales

auprès d'une instance juridictionnelle, le collège juridictionnel, les autres contribuables auprès d'une autorité administrative, la députation permanente. Le projet de loi a mis fin à cette discrimination en optant pour l'introduction d'un premier recours administratif obligatoire, qui résulte d'ailleurs de la philosophie même du projet. Le recours contre des taxes communales en Région bruxelloise ne pourra dès lors plus être introduit auprès du collège juridictionnel. La solution qui a pu réunir une majorité a été de confier cette tâche aux collèges des bourgmestre et échevins. J'ai des réserves à ce propos et je souhaite donc qu'une évaluation de cette disposition soit réalisée à terme afin d'apprécier son efficacité.

Je suis heureuse d'avoir pu participer à cette réforme, pour laquelle je félicite le ministre, même si j'appartiens au même parti que lui. (*Applaudissements.*)

**De voorzitter.** — Het woord is aan de heer Weys.

**De heer Weys (CVP).** — Mijnheer de voorzitter, de tekst die we vandaag behandelen en waarover morgen zal worden gestemd, is een sluitstuk. Toen we in 1988 begonnen met de fiscale hervorming, wilden we ook vlug de fiscale procedure beëindigen. Maar pas nu, na tien jaar, is het zo ver.

De activiteiten van de commissie voor de Financiën en de Economische Aangelegenheden onder leiding van de heer Hatry en in — actieve — aanwezigheid van de bekwame minister, waren bijna een pleidooi om het vroegere bicameralisme weer in te voeren. Het is namelijk bewezen dat het nuttig is teksten die zeer belangrijk zijn voor het leven van de burger, te hernemen. We hebben nogmaals het nut van de Senaat bewezen.

Het *ius tributaria* — of het recht om financieel bij te dragen tot de werking van de samenleving — is een van de traditionele grondrechten van de burger. De gemiddelde Belg vindt het heden ten dage maar een twijfelachtige eer om dit recht uit te oefenen. Daarom is het des te belangrijker dat iedere Belg op een transparante en zekere manier weet hoe zijn eventuele bezwaren zullen worden behandeld en beoordeeld en binnen welke termijnen.

Een hervormd stelsel voor de inkomstenbelastingen of een hervormde fiscale administratie verliezen hun waarde als er geen sluitend systeem is dat de belastingplichtigen en de samenleving garanties biedt voor een soepele en correcte behandeling van onenigheden of fouten.

Tijdens de behandeling in de commissie is het duidelijk geworden hoe moeilijk een nuchtere bespreking van dergelijke teksten wel is. Iederen kent immers belastingplichtigen die werden geconfronteerd met slecht opgevolgde dossiers, of belastingconsulenten die geprangd zitten tussen een steeds veeleisender wordende burger en een wantrouwige administratie. Maar ook de gedreven idealistische ambtenaar wordt elke dag ontmoedigd door een gebrek aan middelen of door een aangeboren demotiverende houding van de medeburger.

Wanneer deze nieuwe teksten in werking treden, zal dit alles natuurlijk niet in één dag veranderen, maar de ontwerpen geven wel belangrijke aanzetten tot een betere verstandhouding tussen de belastingplichtigen en de fiscus.

De teksten gaan duidelijk uit van een andere aanpak. De praktijk zal uitwijzen of deze aanpak beter is, maar een aantal elementen overtuigen mij ervan dat dit werkelijk het geval zal zijn. Enkele belangrijke verworvenheden zullen niet meer kunnen worden teruggeschroefd. Als dat alleen al het gevolg is van de behandeling van deze teksten in de Senaat, dan durf ik te spreken van een succes.

Een belangrijke taak is nog weggelegd voor de minister en voor zijn opvolger. Tijdens de werkzaamheden in de commissie bleek dat de minister zich daar terdege van bewust is. Hij zal zijn administratie moeten vertrouwd maken met het nieuwe rechtsgevoel van de belastingplichtige. Hij zal de moeilijke vertrouwensrelatie een kans moeten geven. Ook zal hij ervoor moeten zorgen dat de instrumenten die deze nieuwe fiscale procedure biedt, leiden tot een betere afhandeling van de fiscale geschillen, waarbij alle betrokkenen tevreden zijn over het feit dat de procedure soepel is afgehandeld en tot een goed resultaat heeft geleid.

Net als de administratie zal ook de belastingconsulent, die de belastingplichtige bijstaat, zijn werk met een vernieuwde blik moeten doen. De burger verwacht van deze nieuwe procedure terecht meer onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Hieraan zullen de mensen die dagelijks met de fiscale adviesgeving en dienstverlening bezig zijn, even moeten wennen. De belastingplichtige zal nu immers zes maanden na de indiening van het dossier naar de rechter kunnen stappen. De fiscale rechter zal, rekening houdend met alle procedurewaarborgen en vereisten, een nieuwe wind doen waaien. Als advocaat ken ik de vormelijkheid en de strakheid van de gerechtelijke procedure. Heel wat accountants en boekhouders zullen hun zaken anders moeten aanpakken.

De termijnen waarbinnen de procedure moet worden afgehandeld, zijn zeer strak. Ze zijn echter niet «onhaalbaar», zoals sommigen beweren. Zo zal het bezwaar tegen de aanslag binnen drie maanden moeten worden ingediend in plaats van vóór de nu gebruikelijke vervaldag van 30 april. Het geleidelijke binnenkomen van de bezwaren bij de administratie garandeert een betere afhandeling. De duidelijkheid in de termijn is voor elke rechtzoekende echter vooral een garantie dat de rechten worden gerespecteerd.

Persoonlijk vind ik het belangrijk dat de commissie en de minister uiteindelijk instemden met een oplossing voor de vele duizenden hangende geschillen. Het is goed dat de nieuwe procedure een relatief snelle uitspraak over de bezwaren garandeert. Dit moet echter ook gelden voor wie nu in de onzekerheid leeft over een bezwaar dat nog niet is behandeld. Aangezien al die geschillen onmiddellijk kunnen worden behandeld, hebben we ingestemd met een vervaldag op 31 maart 2001. Wiens bezwaar dan nog niet behandeld is, kan naar de rechter stappen.

Andere collega's hebben al gesproken over de meeste vernieuwingen in de wetgeving. De belastingplichtige, zijn adviseurs en de administratie kunnen het verslag van de commissiewerkzaamheden, waarin een aantal discussiepunten worden toegelicht, er uitgebreid op nalezen. Mij rest alleen nog onze collega's in de Kamer vriendelijk aan te sporen. Als ze deze tekst snel en ongewijzigd goedkeuren, kan hij reeds voor het nieuwe aanslagjaar worden gahanteerd. De fiscus smeekt om een duidelijke tekst en ook de adviseurs zijn vragende partij, maar voor alles is het de belastingplichtige die heeft recht op een ernstige garantie dat hij niet in de kou blijft staan. (*Applaus.*)

**M. le président.** — La parole est à M. Viseur, ministre.

**M. Viseur,** ministre des Finances. — Monsieur le président, permettez-moi tout d'abord de remercier les rapporteurs et les services du Sénat. Leur travail complète le texte qui sera vraisemblablement adopté et qui pourra de la sorte être utilisé par la doctrine et la jurisprudence.

Je voudrais aussi saluer le rôle du Sénat. Vous permettrez sans doute à quelqu'un issu de la Chambre basse de rendre hommage à la Chambre haute. En effet, j'ai pu mesurer l'intensité de l'investissement des membres de la commission du Sénat et j'ai pu comprendre à quel point le double examen revêt une importance considérable pour des textes de cette nature.

J'ai enfin aussi eu l'occasion d'apprécier la volonté des membres de la commission, majorité et opposition confondues, de trouver des solutions optimales. J'ai été particulièrement sensible à cet aspect des débats car, à leur début, mon expérience ministérielle commençait.

L'importance de la réforme a été soulignée de manière unanime par l'ensemble des intervenants. Cette réforme se matérialise au terme d'une longue période de maturation. Elle est appelée à devenir une pièce majeure de la restructuration entreprise par l'administration des Finances et constituera une référence quant à la manière à laquelle celle-ci abordera désormais ses rapports avec le citoyen.

Monsieur le président, je formulerai quatre considérations à l'égard du projet.

Tout d'abord, je suis personnellement pénétré de l'importance de l'État de droit en matière fiscale. Le degré d'acceptation par le citoyen du rôle nécessaire du fisc en ce qui concerne le prélèvement

de l'impôt doit être lié au respect de cette notion et, donc, les textes relatifs à la procédure doivent impérativement tendre à affirmer un équilibre entre — du moins c'est comme cela que l'on considère généralement le rapport de forces en matière fiscale — le «fort» — l'État — et le «faible» — le contribuable. Un des éléments majeurs de cet État de droit est la théorie des «délais raisonnables». Quand un «faible» citoyen et un pouvoir «fort» sont en présence, il est primordial d'éviter qu'une prolongation abusive des délais aboutisse à décourager le citoyen ou fasse peser un risque disproportionné sur l'entreprise. Je suis d'ailleurs convaincu qu'une administration moderne est soucieuse de concilier le temps de l'État et le temps du contribuable. Notre démarche s'inspire très largement de cette logique.

Je crois qu'un changement radical de mentalité interviendra sous peu au sein des services de taxation. L'administration s'apprête à responsabiliser les agents taxateurs, lesquels seront priés de gérer d'une manière nouvelle les dossiers, y compris dans la phase contentieuse où se fera la confrontation entre la logique de l'administration et celle du pouvoir judiciaire appelé à trancher.

Comme je l'ai déjà indiqué, le rôle de ce service est de confronter une situation de fait à un texte juridique. Si les agents qui établissent l'impôt mesurent les conséquences de leurs décisions, à travers le contentieux subséquent, d'abord, dans la phase judiciaire, nous assisterons certainement, demain, à une amélioration du rôle capital qui est celui des services de taxation et qui vise, non seulement à apprécier le fait par rapport au droit mais également à permettre, grâce à l'expérience acquise au fil des dossiers, d'aboutir à une meilleure rédaction des lois, de leur arrêtés d'exécution et des commentaires administratifs. À mon estime, un bon contentieux peut également avoir des conséquences positives sur l'État de droit, qu'il s'agisse des textes proprement dits ou de la capacité de l'administration à appliquer ceux-ci.

L'Europe entre dans une logique de *Bench Mark* qui doit s'appliquer aux administrations. Demain, tout investisseur, d'où qu'il vienne, appréciera les différentes localisations de son investissement en fonction de la sécurité juridique qu'elles présentent. Je suis convaincu que la concurrence qui s'installera entre pays européens sera non pas déloyale mais saine. Je suis persuadé que nous en arriverons rapidement, en matière administrative, à une logique qui a déjà touché les entreprises, à savoir l'implantation d'une norme «iso» pour répondre aux questions des investisseurs, notamment en ce qui concerne le contentieux. La qualité de notre système constituera un atout majeur sur ce plan.

Trois domaines sont particulièrement visés en la matière. Le premier — je ferai soudainement des propositions à cet égard — concerne l'amélioration du ruling sur le plan fiscal, un ruling belge tout à fait respectueux de notre Constitution et qui permet à l'investisseur de mesurer, grâce à des accords anticipés, la portée exacte de la loi fiscale compte tenu de l'implantation de son entreprise et de la manière dont il procédera à des investissements, à des amortissements, etc. La technique du ruling est essentielle car elle constitue l'élément-clé d'une sécurité juridique a priori. Elle représente un changement de mentalité, mais elle oblige l'administration à communiquer, au préalable, l'interprétation qu'il faut donner à un certain nombre de règles légales.

L'arrêté publié le 31 décembre 1998, auquel Mme Willame a fait allusion, indique, comme second point important de la réforme, la concentration de la fonction de la législation.

Voici quelques semaines, j'ai reçu un haut fonctionnaire canadien qui m'a remis un cd-rom contenant l'intégralité de la législation canadienne. J'ai été très impressionné de voir avec quelle facilité, moi qui n'ai aucune notion de droit fiscal canadien, j'ai pu immédiatement comprendre l'ensemble des dispositions. J'ai été très embarrassé de donner à mon invité, en échange du cd-rom, le texte de notre Code d'impôt sur les revenus dont il m'arrive, je l'avoue, de devoir relire trois ou quatre fois certains passages, pour avoir l'impression d'en avoir saisi l'objectif.

Cette centralisation de la fonction de législation a deux objectifs. Le premier consiste à uniformiser la terminologie utilisée. Mon hôte canadien m'expliquait que chaque terme utilisé dans une loi avait une seule et unique signification dans tous les textes légaux, et pas seulement en matière fiscale. Une telle situation est

le rêve de tous les juristes. Chez nous, trop souvent, chaque mot doit être considéré comme différent selon le texte de loi. Nous avons donc un effort extraordinaire à fournir dans ce domaine.

Le Canada est un pays avec une dualité linguistique puisqu'on y parle le français et l'anglais mais aussi une dualité juridique puisque le droit anglo-saxon et le droit français sont intégrés dans les textes qui suscitent mon admiration et que nous pouvons certainement prendre comme modèles.

Cette concentration de la législation engendrera aussi une amélioration de la communication. À ma demande, notre législation fiscale va être mise sur cd-rom et sera diffusée via ce support. C'est un premier pas vers l'unification. Notre administration sera ainsi en mesure d'intégrer très rapidement les textes de loi, les arrêtés d'exécution, les circulaires et instructions ainsi que la jurisprudence découlant de la confrontation de ces textes au pouvoir judiciaire. Cette centralisation de la fonction de législation contribue certainement aux efforts que nous devons réaliser en la matière.

L'élément suivant est l'amélioration de notre procédure; le texte qui vous est soumis constitue un premier pas important en ce sens.

À l'égard des pays qui nous entourent, nous pourrions présenter le nôtre comme celui où chaque investisseur est en état de bénéficier de la sécurité juridique et mesurant les risques auxquels il peut s'exposer ainsi que la rapidité avec laquelle un contentieux éventuel sera traité en matière fiscale, son existence est un phénomène normal.

La réforme proposée met en avant le rôle majeur de la justice. En effet, d'une part, deux degrés de juridiction sont instaurés — sans oublier la Cour de cassation — et, d'autre part, 28 juges spécialisés interviendront sous peu puisque leur nomination est prévue pour la fin du mois de mars.

Le rôle de la justice, c'est d'abord la protection du citoyen. L'indépendance du pouvoir judiciaire permet à celui-ci de se prononcer en toute impartialité. Les conditions d'exercice sont optimales puisque l'existence d'un contentieux le cas échéant, se conjugue avec un traitement rapide.

Dans le cadre de l'épreuve de sélection, des candidats-juges ont présenté une épreuve en droit fiscal. D'après les échos que j'ai eus, la qualité de ces candidats est tout à fait exceptionnelle. Je pense que nous disposerons de juges de très haute valeur en matière fiscale. C'est une nouveauté dans notre système judiciaire où, trop souvent, dans les cours d'appel, la chambre fiscale était une chambre de sanction ou en tout cas de deuxième ordre. Nous voyons à présent arriver des juges spécialisés et de qualité.

J'ai apprécié les diverses interventions qui ont été développées. Les craintes de M. Coene concernant le fait que nous avons privilégié l'existence d'une procédure administrative sont injustifiées. La durée réduite de cette phase administrative permettra d'apporter une solution aux différents problèmes. Vous avez raison: dans un certain nombre de dossiers, cette phase ne constituera qu'une étape; les questions de principe posées et l'ampleur des litiges déboucheront nécessairement sur une phase judiciaire. Pour ces cas, reconnaissons que le délai de six mois pour la préparation de procédure judiciaire n'est pas excessif. L'administration aura intérêt à se prononcer dans les six mois et sa décision sera, pour le juge, un élément qui cristallisera les positions et améliorera la rapidité et la qualité des débats, lesquels pourront être centrés davantage sur les points importants, dans la phase judiciaire.

Pour le reste, comme M. Hatry l'a souligné, cette phase administrative permettra d'éliminer le contentieux lié aux erreurs facilement réparables.

L'administration efficace et l'exacte perception de l'impôt auxquelles monsieur Santkin est, à juste titre, attaché, sont au cœur de ce projet dont l'intérêt réside dans le véritable équilibre qu'il instaure entre l'administration et le contribuable.

Si j'ai éprouvé quelques difficultés à faire admettre à mon administration la logique dans laquelle nous nous inscrivons, j'ai pu remarquer, ces dernières semaines, que mon administration se sentait plus responsabilisée et «mieux dans sa peau». Tout cela est positif; elle sera plus respectée et plus impliquée.

M. Hatry me demandait, à juste titre, d'inciter l'administration à réduire l'arriéré du contentieux fiscal car il n'est pas bon que coexistent trop longtemps le «nouveau» et le «vieux» contentieux.

À l'occasion des vœux de Nouvel-an que j'ai formulés à mon administration, j'ai demandé qu'elle me présente, très rapidement, un plan de résorption de cet arriéré. Le Sénat a eu raison de fixer une date limite parce que l'administration ne pourra pas négliger ce contentieux.

Les délais inscrits dans l'amendement déposé en commission par M. Delcroix sont raisonnables et permettront de résorber ce contentieux et d'empêcher qu'il encombre les services indéfiniment. Pour l'administration, c'est un challenge mais aussi un bon moyen de tester sa capacité à répondre aux défis.

Je dirai à M. Hatry que c'est avec l'optimisme de M. Delcroix que je défendrai le texte devant la Chambre tel qu'il a été adopté. J'estime que nous sommes arrivés à un point d'équilibre qui serait rompu si certaines dispositions étaient remises en question. Les intentions de vote annoncées par chacun des groupes me sont précieuses; en effet, dans ce genre de matières, plus la majorité est large, plus l'adhésion est importante et plus les textes survivront aux différentes législatures.

Le vœu exprimé par M. Delcroix, relayé par M. Weyts, en ce qui concerne la modernisation de la phase administrative et la lutte contre les lenteurs est précisément l'objectif nouveau assigné à l'administration.

Les mandataires bruxellois se sont exprimés au sujet du collège juridictionnel. Je tiens à redire qu'aucune critique n'est formulée contre cette instance. Mme Willame l'a souligné, il conviendra de procéder rapidement à une phase d'évaluation. À l'égard du contentieux des taxes communales, il n'est pas impossible que l'on découvre que le choix opéré — c'est-à-dire le parallélisme absolu par rapport au contentieux des impôts d'État — ne correspond ni aux mentalités ni aux réalités des différentes communes. Il est donc possible que l'on revienne, à terme, à cette notion de collège juridictionnel. Il faudra alors en prévoir un dans chaque région, ce qui pourrait être une bonne solution et répondrait aux vœux formulés par d'aucuns.

Je demanderai le rejet des amendements, mais il faudra rester attentif afin que la cohérence souhaitée ne se traduise pas par une moindre qualité de la gestion du contentieux des impôts communaux.

Ce projet marque une étape importante vers une amélioration déterminante de cet aspect capital des relations entre le citoyen et l'État: la possibilité de trouver, dans un bref délai, des solutions à un contentieux qui, je le répète, est naturel, et doit être considéré par tous comme l'expression normale des rapports entre l'État et les citoyens. (*Applaudissements.*)

**M. le président.** — Plus personne ne demandant la parole, la discussion générale est close.

Nous passons, tout d'abord, à l'examen des articles du projet de loi soumis à la procédure d'évocation auxquels des amendements ont été déposés.

Daar niemand meer het woord vraagt, is de algemene bespreking gesloten.

We gaan nu over tot de bespreking van de artikelen van het geëvoeerde wetsontwerp waarop amendementen werden ingediend.

L'article 32 est ainsi rédigé:

**Art. 32.** L'article 375 du même Code est remplacé par la disposition suivante:

«Art. 375. § 1<sup>er</sup>. Le directeur des contributions ou le fonctionnaire délégué par lui, statue, en tant qu'autorité administrative, par décision motivée sur les griefs formulés par le redevable ou par son conjoint sur les biens duquel l'imposition est mise en recouvrement.

La décision est notifiée par lettre recommandée à la poste. Cette décision est irrévocable à défaut d'intentement d'une action auprès du tribunal de première instance, dans le délai fixé par l'article 1385*undecies* du Code judiciaire.



§ 2. Il ne lui est pas permis d'établir, par sa décision, un supplément d'imposition ou de réaliser la compensation entre un dégrèvement reconnu justifié et une insuffisance d'imposition qui aurait été constatée.»

**Art. 32.** Artikel 375 van hetzelfde Wetboek wordt vervangen door de volgende bepaling:

«Art. 375. § 1. De directeur der belastingen of de door hem gedelegeerde ambtenaar doet, als administratieve overheid, uitspraak bij met redenen omklede beslissing nopens de bezwaren aangevoerd door de belastingschuldige of door zijn echtgenoot op wiens goederen de aanslag wordt ingevorderd.

De kennisgeving van de beslissing geschiedt bij ter post aange tekende brief. Deze beslissing is onherroepelijk wanneer geen vordering is ingesteld bij de rechtbank van eerste aanleg binnen de in artikel 1385*undecies* van het Gerechtelijk Wetboek vermelde termijn.

§ 2. Het is hem niet toegelaten bij zijn beslissing een aanvullende aanslag te vestigen, noch de compensatie te verwezenlijken tussen een rechtmatig bevonden ontheffing en een ontoereikendheid van aanslag die zou zijn vastgesteld.»

De heer Loones stelt volgend amendement voor:

«Paragraaf 1 van het voorgestelde artikel 375 vervangen als volgt:

«§ 1. De directeur der belastingen of de door hem gedelegeerde ambtenaar dient uitspraak te doen bij met redenen omklede beslissing nopens de bezwaren aangevoerd door de belastingplichtige of door zijn echtgenoot op wiens goederen de aanslag wordt ingevorderd.

De kennisgeving van de beslissing geschiedt bij ter post aange tekende brief.»

«Remplacer le § 1<sup>er</sup> de l'article 375 proposé par ce qui suit:

«§ 1<sup>er</sup>. Le directeur des contributions ou le fonctionnaire délégué par lui statue par décision motivée sur les griefs formulés par le redevable ou par son conjoint sur les biens duquel l'imposition est mise en recouvrement.

La décision est notifiée par lettre recommandée à la poste.»

Le vote sur l'amendement est réservé.

De stemming over het amendement wordt aangehouden.

L'article 42 est ainsi rédigé:

**Art. 42.** À l'article 414 du même Code sont apportées les modifications suivantes:

1<sup>o</sup> dans le § 1<sup>er</sup>, l'alinéa 3 est remplacé par l'alinéa suivant:

«Cet intérêt est calculé par mois civil pour chaque cotisation sur la somme restant due, arrondie au millier inférieur, à partir soit du premier jour du mois qui suit celui de l'échéance, soit à partir du premier jour du mois qui suit celui du paiement précédent pour autant qu'une somme ait été imputée sur la dette en principal, jusqu'au dernier jour du mois au cours duquel a lieu le paiement.»;

2<sup>o</sup> le § 2 est remplacé par la disposition suivante:

«§ 2. À défaut de notification de la décision visée à l'article 375, § 1<sup>er</sup>, dans les six mois de la date de réception de la réclamation, l'intérêt de retard prévu au § 1<sup>er</sup> n'est pas dû sur la partie de la cotisation qui excède le montant déterminé conformément à l'article 410, pendant la période commençant au premier du mois qui suit celui de l'expiration du délai de six mois et allant jusqu'à la fin du mois de l'introduction de la demande conformément à l'article 1385*undecies* du Code judiciaire et, en l'absence d'une telle demande, jusqu'à la fin du mois au cours duquel la décision précitée a été notifiée.»

Ann. parl. Sénat de Belgique - Session ordinaire 1998-1999  
Parlem. Hand. Belgische Senaat - Gewone zitting 1998-1999

**Art. 42.** In artikel 414 van hetzelfde Wetboek worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1<sup>o</sup> in § 1 wordt het derde lid vervangen door het volgende lid:

«Die interest wordt voor elke aanslag per kalendermaand berekend op de nog verschuldigde som, afgerond op het lagere duizendtal, hetzij vanaf de eerste dag van de maand volgend op de vervaldag, hetzij vanaf de eerste dag van de maand volgend op de vorige betaling voor zover een som werd aangerekend op de hoofdsom van de schuld, tot op de laatste dag van de maand waarin de betaling plaatsgrijpt.»;

2<sup>o</sup> § 2 wordt vervangen door de volgende bepaling:

«§ 2. Geschiedt de kennisgeving van de in artikel 375, § 1, bedoelde beslissing niet binnen zes maanden na de datum van de ontvangst van het bezwaarschrift, dan is de in § 1 bedoelde nalatigheidsinterest niet verschuldigd voor het gedeelte van de aanslag dat hoger is dan het overeenkomstig artikel 410 vastgestelde bedrag, gedurende het tijdperk dat begint op de eerste van de maand die volgt op die waarin de termijn van zes maanden verstrijkt en afloopt op het einde van de maand waarin een vordering overeenkomstig artikel 1385*undecies* van het Gerechtelijk Wetboek wordt ingesteld en, bij ontstentenis van een dergelijke vordering, op het einde van de maand waarin de voormelde beslissing ter kennis is gebracht.»

De heer Loones stelt volgend amendement voor:

«Het 2<sup>o</sup> van dit artikel vervangen als volgt:

«2<sup>o</sup> § 2 wordt vervangen door de volgende bepaling:

«§ 2. Geschiedt de kennisgeving van de in artikel 375, § 1, bedoelde formeel gemotiveerde beslissing niet binnen de achttien maanden volgend op de indiening van het bezwaarschrift, dan is de in § 1 bedoelde nalatigheidsinterest niet verschuldigd voor het gedeelte van de aanslag dat hoger is dan het overeenkomstig artikel 410 vastgestelde bedrag, gedurende het tijdperk dat loopt vanaf de eerste dag van de maand die volgt op die waarin de genoemde termijn van 18 maanden verstrijkt en eindigt op het einde van de maand waarin de beslissing van de directeur der belastingen werd ter kennis gebracht.»

«Remplacer le 2<sup>o</sup> de cet article par le texte suivant:

«2<sup>o</sup> Le § 2 est remplacé par la disposition suivante:

«§ 2. À défaut de notification de la décision formellement motivée, visée à l'article 375, § 1<sup>er</sup>, dans les dix-huit mois suivant le dépôt de la réclamation, l'intérêt de retard prévu au § 1<sup>er</sup> n'est pas dû sur la partie de la cotisation qui excède le montant prenant cours le premier du mois qui suit celui de l'expiration dudit délai de dix-huit mois et se terminant à la fin du mois au cours duquel la décision du directeur des contributions a été notifiée.»

Le vote sur l'amendement est réservé.

De stemming over het amendement wordt aangehouden.

Les articles 91 à 94 sont ainsi rédigés:

#### Section 9. — Taxes provinciales et communales

**Art. 91.** L'article 9 de la loi du 24 décembre 1996 relative à l'établissement et au recouvrement des taxes provinciales et communales est rétabli dans la rédaction suivante:

«Art. 9. Le redevable peut introduire une réclamation contre une taxe provinciale ou communale respectivement auprès du gouverneur ou du collègue des bourgmestre et échevins, qui agissent en tant qu'autorité administrative.

Le Roi détermine la procédure applicable à cette réclamation.»

#### Afdeling 9. — Provincie- en gemeentebelastingen

**Art. 91.** Artikel 9 van de wet van 24 december 1996 betreffende de wijziging en de invordering van de provincie- en gemeentebelastingen wordt opnieuw opgenomen in de volgende lezing:

«Art. 9. De belastingplichtige kan een bezwaar tegen een provincie- of gemeentebelasting indienen respectievelijk bij de gouverneur of bij het college van burgemeester en schepenen, die als bestuursoverheid handelen.

De Koning bepaalt de op dit bezwaar toepasselijke procedure.»

**Art. 92.** L'article 10 de la même loi est rétabli dans la rédaction suivante :

«Art. 10. La décision prise par une des autorités visées à l'article 9 peut faire l'objet d'un recours devant le tribunal de première instance dans le ressort duquel la taxe a été établie.

À défaut de décision, la réclamation est réputée fondée. Les articles 1385*decies* et 1385*undecies* du Code judiciaire sont applicables.

Le jugement du tribunal de première instance est susceptible d'opposition ou d'appel.

L'arrêt de la cour d'appel peut faire l'objet d'un pourvoi en cassation.»

**Art. 92.** Artikel 10 van dezelfde wet wordt opnieuw opgenomen in de volgende lezing :

«Art. 10. Tegen de beslissing genomen door de in artikel 9 bedoelde overheden kan beroep ingesteld worden bij de rechtbank van eerste aanleg van het rechtsgebied waarin de belasting gevestigd werd.

Bij ontstentenis van beslissing wordt het bezwaar geacht gegrond te zijn. De artikelen 1385*decies* en 1385*undecies* van het Gerechtelijk Wetboek zijn van toepassing.

Tegen het vonnis van de rechtbank van eerste aanleg kan verzet of beroep ingesteld worden.

Tegen het arrest van het hof van beroep kan voorziening in cassatie ingesteld worden.»

**Art. 93.** L'article 11 de la même loi est rétabli dans la rédaction suivante :

«Art. 11. Les formes, délais ainsi que la procédure applicables aux recours visés à l'article 10 sont réglés comme en matière d'impôts d'État sur le revenu et sont valables pour toutes les parties en cause.»

**Art. 93.** Artikel 11 van dezelfde wet wordt opnieuw opgenomen in de volgende lezing :

«Art. 11. De vormen, de termijnen evenals de rechtspleging die toepasselijk zijn op de in artikel 10 bedoelde beroepen worden geregeld zoals inzake Rijksinkomstenbelastingen en gelden voor alle betrokken partijen.»

**Art. 94.** Dans l'article 12 de la même loi, le chiffre 8 est remplacé par le chiffre 7.

**Art. 94.** In artikel 12 van dezelfde wet wordt het nummer 8 vervangen door het nummer 7.

*MM. De Decker et Hatry proposent la suppression de ces articles.*

*De heren De Decker en Hatry stellen voor deze artikelen te doen vervallen.*

La parole est à M. Hatry.

**M. Hatry** (PRL-FDF). — Monsieur le président, cet amendement vise essentiellement à mettre un problème en exergue. En effet, comme le ministre l'a souligné, le souci de cohérence l'a emporté sur la nécessité de reconnaître l'efficacité d'institutions existantes. Il faudra rester vigilant. Je ne reprendrai pas toute la justification de cet amendement que chacun peut lire.

D'autres formules d'amendement auraient pu être envisagées. Ainsi, pour établir l'égalité, on pourrait créer non pas un collège juridictionnel mais un collège fiscal administratif dans chacune des trois régions du pays. Tout citoyen qui se sentirait lésé par une imposition communale ou provinciale pourrait faire appel à ce collège.

Il s'agit là d'une idée que nous avons lancée mais le ministre a répondu qu'il envisagerait lui-même ultérieurement d'autres formules si celle qui a été retenue devait ne pas donner satisfaction.

J'ajoute que la formule du collège administratif par région — un à Bruxelles, un en Flandre et un en Wallonie — éviterait que la Cour d'arbitrage ne doive à nouveau intervenir et que le contribuable ne doive passer par trois seuils. C'eût été le cas à Bruxelles. L'instance administrative serait donc le collège et, ensuite, interviendraient les tribunaux de première instance et d'appel, voire éventuellement la Cour de cassation. Telle est la portée de cet amendement.

**M. le président.** — Il sera procédé ultérieurement aux votes réservés ainsi qu'au vote sur l'ensemble du projet de loi.

De aangehouden stemmingen en de stemming over het geheel van het wetsontwerp hebben later plaats.

Nous passons maintenant à la discussion des articles du projet de loi relative à l'organisation judiciaire en matière fiscale, telle qu'elle a été adoptée par la commission après renvoi par la séance plénière. Ce projet règle une matière visée à l'article 77 de la Constitution.

We gaan nu over tot de bespreking van de artikelen van het wetsontwerp betreffende de rechterlijke inrichting in fiscale zaken, zoals het na terugzending door de plenaire vergadering, door de commissie is aangenomen. Dit wetsontwerp regelt een materie als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet.

L'article premier est ainsi libellé :

#### *Chapitre premier.* — Disposition générale

**Article premier.** La présente loi règle une matière visée à l'article 77 de la Constitution.

#### *Hoofdstuk I.* — Algemene bepaling

**Artikel 1.** Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet.

— Adopté.

Aangenomen.

#### *Chapitre II.* — Modifications du Code judiciaire

**Art. 2.** § 1<sup>er</sup>. À l'article 42, 1<sup>o</sup>, du Code judiciaire, les mots « au cabinet du ministre compétent pour en connaître » sont remplacés par les mots « au cabinet du ministre compétent pour en connaître ou au bureau du fonctionnaire désigné par celui-ci ».

§ 2. L'article 705, premier alinéa, du même Code, est complété par les mots « ou au bureau du fonctionnaire désigné par celui-ci ».

#### *Hoofdstuk II.* — Wijzigingen van het Gerechtelijk Wetboek

**Art. 2.** § 1. In artikel 42, 1<sup>o</sup>, van het Gerechtelijk Wetboek worden de woorden « op het kabinet van de minister die bevoegd is om er kennis van te nemen » vervangen door de woorden « op het kabinet van de minister die bevoegd is om er kennis van te nemen of op het kantoor van de door hem aangewezen ambtenaar ».

§ 2. Artikel 705, eerste lid, van hetzelfde Wetboek wordt aangevuld met de woorden « of aan het kantoor van de door hem aangewezen ambtenaar ».

— Adopté.

Aangenomen.

**Art. 3.** À l'article 191 du même Code, il est inséré un § 2*bis*, rédigé comme suit :

« § 2*bis*. En cas de publication d'une vacance auprès d'un tribunal de première instance, le ministre de la Justice peut indiquer que le siège vacant est attribué à un candidat qui justifie d'une connaissance spécialisée par ses titres ou son expérience. Ces titres et expérience sont examinés par la commission de nomination et de désignation visée à l'article 259*bis*-8. »

**Art. 3.** In artikel 191 van hetzelfde Wetboek wordt een paragraaf *2bis* ingevoegd, luidend als volgt:

« § *2bis*. Bij de bekendmaking van een vacature in de rechtbank van eerste aanleg kan de minister van Justitie bepalen dat het vacante ambt bij voorrang zal worden toegewezen aan een kandidaat die titels of verdiensten voorlegt waaruit een gespecialiseerde kennis blijkt. Deze titels en verdiensten worden onderzocht door de benoemings- en aanwijzingscommissie bedoeld in artikel 259*bis*-8. »

— Adopté.  
Aangenomen.

**Art. 4.** L'article 569, alinéa 1<sup>er</sup>, du même Code, est complété par le 32<sup>o</sup> suivant:

« 32<sup>o</sup> des contestations relatives à l'application d'une loi d'impôt. »

**Art. 4.** Artikel 569, eerste lid, van hetzelfde Wetboek wordt aangevuld met een 32<sup>o</sup>, luidend als volgt:

« 32<sup>o</sup> van geschillen betreffende de toepassing van een belastingwet. »

— Adopté.  
Aangenomen.

**Art. 5.** À l'article 603, du même Code, les 1<sup>o</sup> et 3<sup>o</sup>, ce dernier point ayant été inséré par la loi du 23 décembre 1986 et remplacé par la loi du 24 décembre 1996, sont abrogés.

**Art. 5.** Artikel 603, 1<sup>o</sup> en 3<sup>o</sup>, van hetzelfde Wetboek, het 3<sup>o</sup> ingevoegd bij de wet van 23 december 1986 en vervangen bij de wet van 24 december 1996, worden opgeheven.

— Adopté.  
Aangenomen.

**Art. 6.** L'article 617 du même Code, modifié par la loi du 29 novembre 1979 et par la loi du 11 juillet 1994, est complété par l'alinéa suivant:

« Les jugements rendus par le tribunal de première instance dans des contestations relatives à l'application d'une loi d'impôt sont toujours susceptibles d'appel. »

**Art. 6.** Artikel 617 van hetzelfde Wetboek gewijzigd bij de wet van 29 november 1979 en bij de wet van 11 juli 1994, wordt aangevuld met het volgende lid:

« De door de rechtbank van eerste aanleg uitgesproken vonnissen over geschillen met betrekking tot de toepassing van een belastingwet, zijn steeds vatbaar voor hoger beroep. »

— Adopté.  
Aangenomen.

**Art. 7.** L'article 632 du même Code est remplacé par la disposition suivante:

« Art. 632. Toute contestation relative à l'application d'une loi d'impôt est de la compétence exclusive du juge qui siège au siège de la Cour d'appel dans le ressort duquel est situé le bureau où la perception a été ou doit être faite ou, si la contestation n'a aucun lien avec la perception d'un impôt, dans le ressort duquel est établi le service d'imposition qui a pris la disposition contestée. »

**Art. 7.** Artikel 632 van hetzelfde Wetboek wordt vervangen door de volgende bepaling:

« Art. 632. Ieder geschil betreffende de toepassing van een belastingwet staat uitsluitend ter kennisneming van de rechter die zitting houdt ter zetel van het Hof van beroep in wiens rechtsgebied het kantoor gelegen is waar de belasting is of moet worden geïnd of, indien het geschil geen verband houdt met de inning van een belasting, in wiens gebied de belastingdienst is gevestigd die de bestreden beschikking heeft getroffen. »

— Adopté.  
Aangenomen.

**M. le président.** — L'article 8 est ainsi rédigé:

**Art. 8.** À l'article 728 du même Code, un § *2bis*, rédigé comme suit, est inséré entre les §§ 2 et 3:

« § *2bis*. À la demande expresse du contribuable ou de son avocat, formée par voie de conclusions, le juge peut entendre en ses explications écrites ou verbales à l'audience l'expert comptable, le comptable professionnel ou le réviseur d'entreprise choisi par le contribuable. Le recours à l'expert comptable, au comptable professionnel ou au réviseur d'entreprise est soumis à l'appréciation du juge qui apprécie l'opportunité de procéder à semblable consultation qui ne peut porter que sur des éléments de fait ou sur des questions relatives à l'application du droit comptable.

L'expert comptable, le comptable professionnel ou le réviseur d'entreprise visé à l'alinéa précédent s'entend de la personne qui s'occupe habituellement de la comptabilité du contribuable, ou qui a contribué à l'élaboration de la déclaration fiscale litigieuse, ou qui est intervenue aux côtés du contribuable dans la procédure de réclamation administrative. »

**Art. 8.** In artikel 728 van hetzelfde Wetboek wordt tussen de paragrafen 2 en 3 een paragraaf *2bis* ingevoegd, luidend als volgt:

« § *2bis*. Op uitdrukkelijk verzoek van de belastingplichtige of van zijn advocaat, ingediend bij conclusie, kan de rechter de door de belastingplichtige gekozen accountant, beroepsboekhouder of bedrijfsrevisor horen in zijn schriftelijke of mondelinge toelichting ter terechtzitting. Het oproepen van de accountant, beroepsboekhouder of bedrijfsrevisor staat ter beoordeling van de rechter, die onderzoekt of het opportuun is in deze zaak raad in te winnen over elementen die slechts betrekking kunnen hebben op feiten of op rechtsvragen in verband met de toepassing van het boekhoudrecht.

Onder de in het vorige lid bedoelde accountant, beroepsboekhouder of bedrijfsrevisor wordt verstaan de persoon die zich gewoonlijk bezighoudt met de boekhouding van de belastingplichtige of die heeft meegewerkt aan het opstellen van de betwiste belastingaangifte of die de belastingplichtige heeft bijgestaan in de administratieve bezwaarprocedure. »

De heer Loones stelt volgend amendement voor:

« *Het voorgestelde artikel 828, § 2bis, vervangen als volgt:*

« § *2bis*. *Voor de rechtbank van eerste aanleg kan de minister van Financiën zich in de geschillen, bedoeld in artikel 569, eerste lid, 32<sup>o</sup>, laten vertegenwoordigen door een door hem aangewezen ambtenaar. In dit geval kunnen de belastingplichtige en zijn advocaat zich laten bijstaan door een accountant. De bijstand door de accountant is onderworpen aan de beoordeling van de rechter die zal nagaan of, in voorkomend geval, de minister van Financiën zich laat vertegenwoordigen door een ambtenaar en of de betwisting geheel of ten dele betrekking heeft op feitelijke elementen of op vragen met betrekking tot de toepassing van het boekhoudrecht.* »

« *Remplacer l'article 728, § 2bis, proposé, comme suit:*

« § *2bis*. *Le ministre des Finances peut se faire représenter devant le tribunal de première instance, pour ce qui est des contestations visées à l'article 569, premier alinéa, 32<sup>o</sup>, par un fonctionnaire désigné par lui. Dans ce cas, le contribuable et son avocat peuvent se faire assister par un expert-comptable. L'assistance du comptable est soumise à l'appréciation du juge qui vérifiera si, le cas échéant, le ministre des Finances se fait représenter par un fonctionnaire et si la contestation porte en tout ou en partie sur des éléments de fait ou des questions relatives à l'application du droit comptable.* »

Le vote sur l'amendement et le vote sur l'article sont réservés.

De stemming over het amendement en de stemming over het artikel worden aangehouden.

L'article 9 est ainsi rédigé :

**Art. 9.** Au livre IV de la quatrième partie du même Code est inséré un chapitre XXIV contenant les articles 1385*decies* et 1385*undecies*, et rédigé comme suit :

« Chapitre XXIV. — Des contestations concernant l'application d'une loi d'impôt

Art. 1385*decies*. Contre l'administration fiscale, et dans les contestations visées à l'article 569, alinéa 1<sup>er</sup>, 32<sup>o</sup>, la demande est introduite par requête contradictoire.

Le titre *Vbis* du livre II de la quatrième partie est d'application, à l'exception des articles 1034*ter*, 3<sup>o</sup>, et 1034*quater*.

Une copie de la décision contestée doit être jointe à chaque exemplaire de la requête ou de la citation, à peine de nullité.

Lorsqu'un recours administratif préalable est organisé par ou en vertu de la loi et que l'autorité administrative n'a pas encore pris de décision, une copie du recours administratif et de l'accusé de réception de ce recours doivent, par dérogation à l'alinéa 3, être joints.

Art. 1385*undecies*. Contre l'administration fiscale, et dans les contestations visées à l'article 569, alinéa 1<sup>er</sup>, 32<sup>o</sup>, l'action n'est admise que si le demandeur a introduit préalablement le recours administratif organisé par ou en vertu de la loi.

L'action est introduite au plus tôt six mois après la date de réception du recours administratif au cas où ce recours n'a pas fait l'objet d'une décision et, à peine de déchéance, au plus tard dans un délai de trois mois à partir de la notification de la décision relative au recours administratif.

Le délai de six mois visé à l'alinéa 2 est prolongé de trois mois lorsque l'imposition contestée a été établie d'office par l'administration. »

**Art. 9.** In boek IV van het vierde deel van hetzelfde Wetboek wordt een hoofdstuk XXIV met de artikelen 1385*decies* en 1385*undecies* ingevoegd, luidend als volgt :

« Hoofdstuk XXIV. — Geschillen betreffende de toepassing van een belastingwet

Art. 1385*decies*. Tegen de belastingadministratie wordt de vordering inzake de geschillen bedoeld in artikel 569, eerste lid, 32<sup>o</sup>, ingesteld bij verzoekschrift op tegenspraak.

Titel *Vbis* van boek II van het vierde deel, met uitzondering van artikel 1034*ter*, 3<sup>o</sup>, en artikel 1034*quater*, is van toepassing.

Op straffe van nietigheid wordt bij elk exemplaar van het verzoekschrift of van de dagvaarding een afschrift van de bestreden beslissing gevoegd.

Wanneer een voorafgaand administratief beroep wordt georganiseerd door of krachtens de wet en de administratieve overheid nog geen beslissing heeft genomen moet, in afwijking van het derde lid, een afschrift van het administratief beroep en van de ontvangstmelding van dit beroep worden bijgevoegd.

Art. 1385*undecies*. Tegen de belastingadministratie wordt de vordering inzake de geschillen bedoeld in artikel 569, eerste lid, 32<sup>o</sup>, slechts toegelaten indien de eiser voorafgaandelijk het door of krachtens de wet georganiseerde administratief beroep heeft ingesteld.

De vordering wordt ingesteld ten vroegste zes maanden vanaf de datum van ontvangst van het administratief beroep zo over dit beroep geen uitspraak is gedaan en, op straffe van verval, uiterlijk binnen een termijn van drie maanden vanaf de kennisgeving van de beslissing met betrekking tot het administratief verhaal.

De in het tweede lid bedoelde termijn van zes maanden wordt met drie maanden verlengd wanneer de betwiste aanslag van ambtswege door de administratie gevestigd is. »

De heer Loones stelt volgend amendement voor :

« A. *Het voorgestelde artikel 1385decies doen vervallen.*

B. *Het voorgestelde artikel 1385undecies, vervangen als volgt :*

« Art. 1385*undecies*. Tegen de belastingadministratie wordt de vordering inzake de geschillen bedoeld in artikel 569, eerste lid, 32<sup>o</sup>, toegelaten zelfs indien de eiser het door of krachtens de wet georganiseerde administratief beroep niet voorafgaandelijk heeft ingesteld. »

« A. *Supprimer l'article 1385decies.*

B. *Remplacer l'article 1385undecies proposé par la disposition suivante :*

« Art. 1385*undecies*. Contre l'administration fiscale, et dans les contestations visées à l'article 569, alinéa 1<sup>er</sup>, 32<sup>o</sup>, l'action est admise même si le demandeur n'a pas introduit préalablement le recours administratif organisé par ou en vertu de la loi. »

Le vote sur l'amendement et le vote sur l'article sont réservés.

De stemming over het amendement en de stemming over het artikel worden aangehouden.

### Chapitre III. — Modification apportée au Code d'instruction criminelle

**Art. 10.** L'article 29, alinéa 2, du Code d'instruction criminelle, inséré par la loi du 4 août 1986 et modifié par la loi du 28 décembre 1992, est remplacé par l'alinéa suivant :

« Toutefois, les fonctionnaires de l'administration des Contributions directes, les fonctionnaires de l'administration de la Taxe sur la valeur ajoutée, de l'enregistrement et des domaines, les fonctionnaires de l'administration de l'Inspection spéciale des impôts et les fonctionnaires de l'administration de la Fiscalité des entreprises et des revenus, ne peuvent, sans autorisation du directeur régional dont ils dépendent, porter à la connaissance du procureur du Roi les faits pénalement punissables aux termes des lois fiscales et des arrêtés pris pour leur exécution. »

### Hoofdstuk III. — Wijziging aangebracht aan het Wetboek van strafvordering

**Art. 10.** Artikel 29, tweede lid, van het Wetboek van strafvordering, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1986 en gewijzigd bij de wet van 28 december 1992, wordt vervangen door het volgende lid :

« De ambtenaren van de administratie der Directe Belastingen, de ambtenaren van de administratie van de Belasting over de Toegevoegde Waarde, Registratie en Domeinen, de ambtenaren van de Bijzondere Belastinginspectie en de ambtenaren van de administratie van de Ondernemings- en Inkomensfiscaliteit, kunnen echter de feiten die, naar luid van de belastingwetten en van de ter uitvoering ervan genomen besluiten, strafrechtelijk strafbaar zijn, niet zonder de machtiging van de gewestelijke directeur onder wie zij ressorteren, ter kennis brengen van de procureur des Konings. »

— Adopté.

Aangenomen.

### Chapitre IV. — Disposition transitoire

**Art. 11.** Les procédures pendantes devant les cours, les tribunaux et les autres instances, y compris les voies de recours qui peuvent être introduites contre leurs décisions, seront poursuivies et clôturées conformément aux règles en vigueur avant le 1<sup>er</sup> mars 1999.

Par dérogation à l'article 1385*undecies* du Code judiciaire, inséré par l'article 9 de la présente loi, la possibilité d'introduire une action au plus tôt six mois ou neuf mois après la date de réception du recours administratif au cas où ce recours n'a pas fait l'objet d'une décision, n'est pas applicable lorsque ce recours porte sur une imposition afférente à l'exercice d'imposition 1998 ou à un exercice d'imposition antérieur, en ce qui concerne les impôts sur les revenus et les taxes assimilées aux impôts sur les revenus. La présente disposition n'est pas applicable aux réclamations qui sont toujours pendantes à l'administration et qui n'auront fait l'objet d'aucune décision au 31 mars 2001.

Lorsque le délai de recours visé à l'article 379 du Code des impôts sur les revenus 1992, tel qu'il existait avant d'être abrogé par l'article 34 de la loi du ... relative au contentieux en matière fiscale, n'est pas expiré à la date du 1<sup>er</sup> mars 1999, le recours visé à

l'article 1385*decies* du Code judiciaire peut être introduit dans un délai de trois mois à partir de la notification de la décision relative au recours administratif.

Jusqu'à l'entrée en vigueur de l'ensemble des dispositions des articles 45 et 46 de la loi du 22 décembre 1998 modifiant certaines dispositions de la deuxième partie du Code judiciaire concernant le Conseil supérieur de la Justice, la nomination et la désignation de magistrats et instaurant un système d'évaluation pour les magistrats, les comités d'avis précédemment institués en vertu de l'article 259*ter* ancien du Code judiciaire rendent les avis prévus au paragraphe 2*bis* nouveau de l'article 191 du Code judiciaire sur les titres et l'expérience des candidats.

#### Hoofdstuk IV. — Overgangsbepaling

**Art. 11.** De gedingen die hangende zijn bij de hoven, de rechtbanken en andere instanties, met inbegrip van de rechtsmiddelen die tegen hun beslissingen kunnen worden aangewend, worden vervolgd en afgehandeld met toepassing van de vóór 1 maart 1999 geldende regels.

In afwijking van artikel 1385*undecies* van het Gerechtelijk Wetboek, ingevoegd door artikel 9 van deze wet, is de mogelijkheid om ten vroegste zes maanden of negen maanden na de datum van ontvangst van het administratief beroep een vordering in te leiden zo over dat beroep geen uitspraak is gedaan, niet van toepassing wanneer dat beroep betrekking heeft op een aanslag betreffende het aanslagjaar 1998 of een vorig aanslagjaar, voor wat de inkomstenbelastingen en de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen betreft. Voor de bezwaarschriften die nog bij de administratie hangende zijn en waarover op 31 maart 2001 geen beslissing is genomen, vervalt deze bepaling.

Wanneer de in artikel 379 van het Wetboek van inkomstenbelastingen 1992 bedoelde beroepstermijn, zoals die bestond voor de afschaffing door artikel 34 van de wet van ... betreffende de beslechting van fiscale geschillen, niet verstreken is op de datum van 1 maart 1999, kan het in artikel 1385*decies* van het Gerechtelijk Wetboek bedoelde beroep worden ingeleid binnen een termijn van drie maanden vanaf de betekening van de beslissing met betrekking tot het administratief beroep.

Tot op het ogenblik van de inwerkingtreding van alle bepalingen van de artikelen 45 en 46 van de wet van 22 december 1998 tot wijziging van sommige bepalingen van deel II van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot de Hoge Raad voor de Justitie, de benoeming en aanwijzing van magistraten en tot invoering van een evaluatiesysteem voor magistraten, worden de adviezen over de titels en verdiensten, bedoeld in het nieuwe artikel 191, paragraaf 2*bis*, van het Gerechtelijk Wetboek, uitgebracht door de adviescomités die eerder zijn ingesteld krachtens het bestaande artikel 259*ter* van het Gerechtelijk Wetboek.

— Adopté.

Aangenomen.

**M. le président.** — Il sera procédé ultérieurement aux votes réservés ainsi qu'au vote sur l'ensemble du projet de loi.

De aangehouden stemmingen en de stemming over het geheel van het wetsontwerp hebben later plaats.

#### WETSONTWERP BETREFFENDE DE MOGELIJKE OVERDRACHT DOOR DE FEDERALE PARTICIPATIEMAATSCHAPPIJ VAN HAAR AANDELEN VAN HET CENTRAAL BUREAU VOOR HYPOTHECAIR KREDIET (EVOCATIE)

*Algemene bespreking*

(Artikel 60 van het Reglement)

#### PROJET DE LOI RELATIVE À L'ÉVENTUELLE CESSION PAR LA SOCIÉTÉ FÉDÉRALE DE PARTICIPATIONS DE SES ACTIONS DE L'OFFICE CENTRAL DE CRÉDIT HYPOTHÉCAIRE (ÉVOCATION)

*Discussion générale*

(Article 60 du Règlement)

**De voorzitter.** — We vatten de bespreking aan van het wetsontwerp.

Nous abordons l'examen du projet de loi.

Volgens het Reglement geldt de door de commissie aangenomen tekst als basis voor de bespreking. (*Zie gedrukt stuk nr. 1-1205/4 van de commissie voor de Financiën en de Economische Aangelegenheden van de Senaat. Zitting 1998/1999.*)

Conformément à notre Règlement, le texte adopté par la commission servira de base à notre discussion. (*Voir document n° 1-1205/4 de la commission des Finances et des Affaires économiques du Sénat. Session 1998/1999.*)

De algemene bespreking is geopend.

La discussion générale est ouverte.

Het woord is aan de rapporteur.

**De heer Weyts** (CVP), rapporteur. — Mijnheer de voorzitter, de evocatie van het wetsontwerp betreffende de mogelijke overdracht door de federale participatiemaatschappij van haar aandelen van het Centraal Bureau voor hypothecair krediet bevat een belangrijk element. De minister vroeg immers een beperkte bevoegdheidsopdracht tot 31 maart 1999 om een koper te vinden. De Senaat heeft deze termijn terecht verlengd tot 31 december 1999.

Het verslag bevat eveneens gegevens nopens het personeel van het CBHK, dat over een eigen statuut beschikt. Dit statuut valt niet onder de reglementering van het paritair comité van de openbare krediet- en bankinstellingen.

Ik verwijs voor verdere informatie naar het verslag. (*Applaus.*)

**De voorzitter.** — Het woord is aan de heer Coene.

**De heer Coene** (VLD). — Mijnheer de voorzitter, de VLD zal het wetsontwerp goedkeuren. We hebben evenwel twijfels over de belangrijke bevoegdheidsdelegatie aan de minister. We zijn het eens met de verlenging van de termijn, omdat het in de huidige omstandigheden vrijwel onmogelijk is het CBHK te privatiseren, maar we hadden liever gezien dat de delegatie was geregeld in een wetsontwerp waarin de maatregelen uitdrukkelijk worden vermeld.

**De voorzitter.** — Daar niemand meer het woord vraagt, is de algemene bespreking gesloten.

Plus personne ne demandant la parole la discussion générale est close.

We stemmen later over het geheel van het wetsontwerp.

Il sera procédé ultérieurement au vote sur l'ensemble du projet de loi.

#### WETSONTWERP HOUDENDE INSTELLING VAN EEN PROCEDURE VOOR DE EVALUATIE VAN DE WETGEVING

VOORSTEL TOT OPRICHTING VAN EEN CEL WETSEVALUATIE BIJ DE DIENSTEN VAN DE SENAAT

VOORSTEL TOT OPRICHTING VAN EEN DIENST WETGEVING BIJ DE SENAAT

*Algemene bespreking*

*Artikelsgewijze bespreking*

#### PROJET DE LOI INSTITUANT UNE PROCÉDURE D'ÉVALUATION LÉGISLATIVE

PROPOSITION VISANT À CRÉER, AU SEIN DES SERVICES DU SÉNAT, UNE CELLULE D'ÉVALUATION DE LA LÉGISLATION

PROPOSITION VISANT À CRÉER, AU SEIN DU SÉNAT, UN OFFICE DE LA LÉGISLATION

*Discussion générale**Discussion des articles*

**De voorzitter.** — Ik stel de Senaat voor het wetsontwerp en de voorstellen samen te bespreken.

Je propose au Sénat de joindre la discussion du projet de loi et des propositions. (*Assentiment.*)

Volgens het Reglement gelden de door de commissie aangenomen teksten als basis voor de bespreking. (*Zie gedrukte stukken nrs. 1-955/4 en 1-643/7 van de commissie voor de Institutionele Aangelegenheden van de Senaat. Zitting 1998/1999.*)

Conformément à notre Règlement les textes adoptés par la commission serviront de base à notre discussion. (*Voir documents nos 1-955/4 et 1-643/7 de la commission des Affaires institutionnelles du Sénat. Session 1998/1999.*)

De algemene bespreking is geopend.

La discussion générale est ouverte.

Het woord is aan de rapporteur.

**De heer Caluwé** (CVP), rapporteur. — Mijnheer de voorzitter, de klachten over de kwaliteit van onze wetgeving zijn gekend. Ze zijn niet nieuw, maar ze nemen wel aan.

De klachten vloeien in belangrijke mate voort uit de omvang van de wetgeving. Het adagium «iedereen wordt geacht de wet te kennen», is een illusie geworden. Tijdens een hoorzitting over de voorstellen verklaarde de heer Andersen, kamervoorzitter bij de Raad van State, dat er tijdens het gerechtelijk jaar 1994-1995, 3 038 nieuwe teksten werden geregistreerd, waaronder 120 wetten, 1 055 koninklijke besluiten en 418 ministeriële besluiten. Volgens de heer Quintin, referendaris bij het coördinatiebureau van de Raad van State, betreft het totale Belgische normenbestand 45 000 teksten.

Hallucinerend wordt het nog wanneer het aantal strafbepalingen op een rijtje worden gezet. Niet minder dan 15 000 strafwetten zijn in België van toepassing. Zoals de heer Vandenberghe, hoofdindieners van een van deze voorstellen, verklaarde, leidt dit er noodzakelijkerwijze toe dat iedere Belg een misdrijf heeft begaan, er een aan het begaan is of er een zal begaan.

Er is echter meer aan de hand dan louter een probleem met de omvang. Zoals de heer Van Damme, voorzitter van de commissie belast met het formuleren van opmerkingen bij het ontwerp van handleiding bij de wetgevingstechniek verklaarde, vervaagt het niveau van de regelgeving, komt de rechtszekerheid soms in het gedrang en rijzen er in vele gevallen vragen bij de efficiëntie en de effectiviteit van sommige normeringen. In de hooimijt van de normen is het niet alleen vaak moeilijk om de naald te vinden die als regel op een bepaalde situatie van toepassing is, als men de toepasselijke naald dan al meent te hebben gevonden, prikt men zich vaak ook nog aan een andere die net zo goed op de situatie van toepassing zou kunnen zijn.

Oorzaak voor deze evolutie, zowel wat betreft de omvang als de complexiteit van de wetgeving, is ongetwijfeld de gewijzigde staatsopvatting in de voorbije 200 jaar. Een nachtwakersstaat groeide uit tot een verzorgingsstaat. De overheid grijpt in bijna alle sectoren van het maatschappelijk leven in. De codificatie waarbij de bestaande, in de samenleving toegepaste normen werden opgetekend tot geschreven rechtsregels, maakte plaats voor de modificatie. De wet werd een instrument om de maatschappij te maken, de samenleving te sturen en te kneden op basis van bepaalde waarden en opvattingen.

De wens leeft niet om deze evolutie terug te draaien, maar we moeten wel middelen vinden om de negatieve gevolgen ervan op de kwaliteit van onze regelgeving op te vangen.

Het hoeft geen betoog dat dit geen louter Belgisch probleem is. Ook elders wordt men ermee geconfronteerd en zoekt men naar oplossingen. De commissie ging de situatie in enkele landen na.

In de Duitse Bondsrepubliek keurde de Ministerraad in 1984 een huishoudelijk reglement goed waarin een vragenlijst is opgenomen. Geen nieuwe maatregel kan worden goedgekeurd zonder toetsing aan een aantal in de vragenlijst opgenomen criteria, zoals de noodzakelijkheid, de efficiëntie en de duidelijkheid.

Professor Adams van de Universiteit Antwerpen heeft uiteengezet dat er in Nederland zowel een evaluatie *ex ante* van de regelgeving plaatsvindt als, sporadisch, een evaluatie *ex post*. De evaluatie *ex ante* heeft plaats op grond van het document *Aanwijzingen voor de Regelgeving*, terwijl de evaluatie *ex post* gebeurt door in bepaalde wetten uitdrukkelijk een evaluatiemoment volgens vastgelegde procedures voor te schrijven.

Een adjunct-adviseur bij de diensten van de Senaat, heeft uiteengezet dat in Frankrijk een juridisch-technische evaluatie *ex ante* plaatsvindt in de vorm van een advies van de Raad van State. Sinds de omzendbrief van 26 januari 1998 wordt echter bij elk ontwerp van wet en bij elk aan de Raad van State voorgelegd decreet ook een effectrapport gevoegd dat tot doel heeft de bestuurlijke, juridische, sociale, economische en budgettaire gevolgen van de voorgenomen maatregelen vooraf te beoordelen. Met toepassing van de wet van 14 juni 1997 werd ook een parlementaire dienst voor de evaluatie van de wetgeving opgericht. Deze evaluatiedienst bestaat uit 15 volksvertegenwoordigers en 15 senatoren, en is belast met het verzamelen van informatie en het uitbesteden van studies om de wetgeving te toetsen aan de situaties die ze moet regelen. Deze dienst heeft eveneens tot taak de wetgeving te vereenvoudigen.

Minister Viseur heeft zojuist Canada geciteerd als een voorbeeld van behoorlijk wetgevend werk. In dat land wordt de wets-evaluatie gestuurd door het ministerie van Justitie. Een korps van 26 legistische experts vormt de spil van de wets-evaluatie. De Ministerraad deelt aan het korps mee welke doeleinden met een voorgenomen maatregel worden beoogd en het korps giet de maatregelen in een wettekst. Het korps waakt verder ook over de coherentie van het regelbestand. Het Canadese regelbestand werd reeds zesmaal aan een herziening onderworpen. Bij de laatste herziening in 1985 werd het aantal bladzijden van de wet teruggebracht van 26 000 tot 10 000.

Ook in België wordt reeds jarenlang aan de kwaliteit van de regelgeving gesleuteld. Er werden procedures voorgesteld die een verbetering moeten waarborgen. Er is de adviespraktijk van de Raad van State. Sinds 1982 gebruikt de regering bij de opstelling van de regelgeving een formele handleiding voor wetgevings-techniek. Bovendien werden tijdens de vorige regeerperiode zowel in de Kamer als in de Senaat grondige gesprekken gevoerd over de mogelijkheid om een evaluatie *ex post* van de wetgeving te introduceren. Deze discussies mondden uit in het senaatsverslag van de heer Erdman en het kamerverslag van de heer Duquesne. In het kamerverslag werd uitdrukkelijk voorgesteld de evaluatie van de wetgeving tot het takenpakket van de nieuwe Senaat te laten behoren. Tijdens deze regeerperiode heeft de regering een aantal initiatieven genomen. Zo heeft de Raad van State, op verzoek van de regering, een nieuwe tekst uitgewerkt voor de handleiding bij de wetgevingstechniek die in december van vorig jaar is verschenen.

De regering heeft eveneens een redactiecomité aangesteld dat een vragenlijst moet formuleren waaraan in het vooruitzicht gestelde regels moeten worden getoetst. Deze vragenlijst is geïnspireerd op het Nederlandse en het Duitse systeem. Door de lijst in te vullen wordt de overheid die een normerend optreden plant, uitgenodigd zich te bezinnen over volgende vragen. Is er wel nood aan een nieuwe norm? Zijn er geen alternatieven voorhanden? Is het niet aangewezen dat een andere overheid optreedt? Moet er nu worden opgetreden? Is de regel wel begrijpelijk en uitvoerbaar? Verder heeft de regering een wetsontwerp voor de evaluatie *ex post* ingediend dat we nu behandelen. Ik kom er dadelijk op terug.

In de Senaat werden twee parlementaire initiatieven genomen. Enerzijds diende de heer Vandenberghe, een voorstel in tot oprichting van een cel Wets-evaluatie bij de diensten van de Senaat dat mede werd ondertekend door de heren Erdman, Coveliers, Bourgeois en mevrouw Cantillon.

Anderzijds diende mevrouw Willame-Boonen samen met mevrouw Delcourt-Pêtre, een voorstel in tot oprichting van een dienst Wetgeving bij de Senaat. Beide voorstellen vormden, samen met het wetsontwerp van de regering, het voorwerp van de besprekingen in de commissie. Het wetsontwerp belast uitdrukkelijk de Senaat met de evaluatie van de wetgeving. Daarnaast voorziet het in een tweejaarlijks verslag afwisselend opgesteld door de Raad van State en door de procureur-generaal bij het Hof van

Cassatie. Volgens het ontwerp dienen deze verslagen een overzicht te bevatten van de juridische normen waarmee respectievelijk de hoven en de rechtbanken en de Raad van State, toepassings- of interpretatiemoelijkheden hebben ondervonden. Er wordt onder andere een korte beschrijving van die normen gevraagd en opgave van de redenen waarom een aanpassing wordt gesuggereerd.

De commissie heeft enkele amendementen op dit ontwerp goedgekeurd. In eerste instantie vond de commissie het raadzaam om niet de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie met deze taak te belasten, maar het College van procureurs-generaal, samen met de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie. Op die manier zou een ruimer beeld kunnen worden gegeven van de problemen die de rechtspraak met een bepaalde wetgeving ondervindt. Ook werd bepaald dat beide instanties, enerzijds het College van procureurs-generaal en de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie, en anderzijds de Raad van State, jaarlijks en niet tweemaaljaarlijks verslag zullen uitbrengen. Op die wijze beschikt men telkens over twee complementaire verslagen. Deze verslagen hoeven bovendien niet de enige bronnen te zijn waarop de Senaat zich baseert voor zijn wetsevaluatie. Ze zullen wel enkel slaan op de problemen waarmee men het voorbije jaar werd geconfronteerd. Deze verslagen zullen ook enkel betrekking hebben op federale normen. Het behoort de gewest- en gemeenschapsparlementen toe te beslissen over de wijze waarop ze hun normen evalueren. Het geamendeerde wetsontwerp werd door de negen aanwezige leden van de commissie eenparig aangenomen.

De in de commissie besproken voorstellen hadden betrekking op de dienst die in de Senaat zal worden opgericht om de opdracht die hij krijgt op het vlak van de wetsevaluatie op een zo adequaat mogelijk wijze te vervullen. Een deel van de discussie spitste zich toe op de naam die aan die dienst zou worden gegeven. Is het een cel of een dienst? Gaat het om wetgeving, wetsevaluatie of voorbereiding van de wetsevaluatie? Belangrijke bekommernissen daarbij waren dat de naamgeving niet de indruk zou wekken dat de instantie opdrachten zou overnemen die essentieel tot het takenpakket van de parlementsleden behoren. Ook moet het duidelijk zijn dat het gaat om wetsevaluatie en niet om creatie van wetgeving. Uiteindelijk werd gekozen voor de benaming «Dienst wetsevaluatie».

Er werd op gewezen dat de term «dienst» op zich voldoende wijst op de ondersteunende, dienende en begeleidende rol van deze instantie. Om elke verwarring uit te sluiten, werd in het besluit uitdrukkelijk bepaald dat deze dienst een voorbereidende technische evaluatie maakt.

Voor de organisatorische structurering van de dienst, voorzag het voorstel van mevrouw Willame in een uitdrukkelijke regeling. Het voorstel van de heer Vandenberghe liet de invulling over aan het Bureau van de Senaat. De commissie kon zich bij de tweede zienswijze aansluiten. Wel werd uitdrukkelijk bepaald dat deze dienst zal bestaan uit juristen en andere specialisten en dat hij voor zijn werkzaamheden, mits instemming van het Bureau van de Senaat, ook een beroep zal kunnen doen op derden.

De dienst heeft een uitdrukkelijke opdracht, namelijk het onderzoeken van de verslagen van de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie en het College van procureurs-generaal en van de Raad van State. Daarnaast kan de dienst door het Bureau van de Senaat of een senaatscommissie belast worden met bijkomende opdrachten van wetsevaluatie. Deze kunnen zowel betrekking hebben op bestaande wetgeving, een evaluatie *ex post*, als op ingediende wetsontwerpen of wetsvoorstellen, een evaluatie *ex ante*. Hiertoe behoren ook de ontwerpen of voorstellen die door de Kamer worden besproken en die voor evocatie vatbaar zijn. Uiteraard moet hiervoor door het Bureau van de Senaat een reglement worden opgesteld zodat de dienst door de commissies niet met werk wordt overstelpt.

Het lijkt me belangrijk te vermelden welke aspecten aan bod moeten komen bij het evaluatiewerk dat de nieuwe dienst zal verrichten.

In zijn voorstel somt de heer Vandenberghe tien elementen op, de zogenaamde tien geboden voor goede wetgeving. Dit gaat verder dan de louter juridisch-technische aspecten waaraan de kwaliteit van de wetgeving tot op heden meestal werd getoetst. De werking van de wet in de samenleving wordt eveneens onderzocht.

Zo kwam de heer Vandenberghe tot de volgende tien geboden. De juridisch-technische normen: rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en de waarborg op een individuele rechtsbedeling. Vervolgens vijf gemengde juridisch-sociaal-wetenschappelijke normen: het juiste niveau, een duidelijke doelstelling, uitvoerbaarheid, noodzakelijkheid en proportionaliteit van de impact. Ten slotte twee sociaal-wetenschappelijke maatstaven: effectiviteit en efficiëntie enerzijds en de sociale werking van de norm anderzijds.

Met uitzondering van het laatste criterium, de sociale werking van de norm, werden alle criteria in het besluit opgenomen. Ze vormen de consideransen waarop de dienst zich bij de evaluatie moet baseren. De sociale werking van de norm werd door de commissie uit de opsomming geweerd, omdat het daarbij vooral gaat om politieke afwegingen. Om te vermijden dat men in gevaarlijk vaarwater terechtkomt, worden dergelijke overwegingen beter niet aan ambtenaren van het Parlement overgelaten, zelfs niet als ze zich enkel met voorbereidend werk bezighouden.

Door de ruimere evaluatiecriteria is er geen overlapping met het werk van de afdeling wetgeving van de Raad van State, ook niet in de fase van de totstandkoming van de wetgeving. De Raad van State legt zich immers enkel toe op de formeel-technische aspecten van de wetgeving. De commissie zag wel een gevaar voor dubbel werk, indien de dienst Wetsevaluatie zich ook zou toeleggen op de coördinatie van de wetgeving. In de ogen van de commissie moet dit een exclusieve opdracht voor de Raad van State blijven.

Rekening houdend met de opmerkingen die ik net naar voren heb gebracht, heeft de commissie het besluit van het voorstel van de heer Vandenberghe geamendeerd. Het geamendeerde besluit werd door de tien aanwezige leden unaniem goedgekeurd.

Samenvattend kunnen we dus zeggen dat na goedkeuring van het wetsontwerp en van het besluit tot oprichting van een dienst Wetsevaluatie, de kwaliteit van de wetgeving in ons land als volgt zal worden bewaakt.

Wat betreft de kwaliteitsbewaking *ex ante* geldt dat de nieuwe regelgeving moet voldoen aan de criteria opgenomen in de nieuwe handleiding voor wetgevingstechniek. Bovendien moet wie op regeringsvlak een nieuwe norm wil uitvaardigen, vooraf ook een vragenlijst beantwoorden waarin niet enkel wordt gepeild naar de formeel-technische aspecten, maar bijvoorbeeld ook naar de noodzakelijkheid, de begrijpelijkheid en de uitvoerbaarheid van de geplande norm. Uiteraard moeten nieuwe besluiten en wetsontwerpen die uitgaan van de regering, nog altijd worden voorgelegd aan de Raad van State. Indien dit gewent is, kan hetzelfde gebeuren met wetsvoorstellen. Ten slotte kunnen ook nieuwe ontwerpen en voorstellen aan de nieuwe dienst Westevaluatie van de Senaat worden voorgelegd.

Voor de evaluatie *ex post* komt het zwaartepunt van de kwaliteitsbewaking bij de Senaat te liggen. Op basis van de verslagen van de Raad van State en van het College van procureurs-generaal samen met de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie, maar ook op basis van andere bronnen, moet de Senaat wetswijzigingen voorstellen die noodzakelijk zijn om de kwaliteit van onze wetgeving te verbeteren. De senatoren worden bijgestaan door de dienst Wetsevaluatie die in de Senaat wordt opgericht.

Om te besluiten wil ik hierbij nog een persoonlijke bedenking maken. De wrevelf van burgers die worden geconfronteerd met het gebrek aan kwaliteit van de wetgeving, is vaak groot. De Senaat vervult een zeer nuttige maatschappelijke functie door deze problematiek aan te pakken. Tegelijkertijd is dit een bijzonder ambitieus project. Het zal immers heel wat aandacht en energie vragen om deze opdracht goed te vervullen, terwijl dit soort wetgevend werk, hoe belangrijk en nuttig het ook is, maar zelden in de schijnwerpers komt.

Het gevaar is niet denkbeeldig dat de verslagen die door de Raad van State en door de procureurs-generaal worden afgeleverd hetzelfde lot beschoren zijn als de verslagen die het Rekenhof of de ombudsmannen aan het Parlement bezorgen. Telkens gaat het om een lange lijst van grieven waaruit slechts uitzonderlijk corrigerende initiatieven voortvloeien. Een waarborg opdat dit met deze verslagen niet zal gebeuren, is de oprichting van de dienst Wetsevaluatie die het noodzakelijk voorbereidende werk kan verrichten. Desondanks dacht ik dat het nuttig was deze waarschuwing te formuleren. De reactie van de wrevelige burger zou

immers wel eens vernietigend kunnen zijn, mocht men zich niet inspannen om de nu gecreëerde verwachtingen in te lossen. (*Applaus.*)

**De voorzitter.** — Het woord is aan de heer Vandenberghe.

**De heer Vandenberghe (CVP).** — Mijnheer de voorzitter, in de eerste plaats wens ik de rapporteur en de diensten van de Senaat te danken voor het uitstekend verslag. Het is een dedactisch werkstuk waarin de bespreking in de senaatscommissie voor de Institutionele Aangelegenheden van de verschillende initiatieven met het oog op de organisatie van de wetsevaluatie, zeer overzichtelijk en thematisch wordt weergegeven.

De rapporteur wees er reeds op dat de klachten van overregulering en regelbederf al geruime tijd in onze samenleving niet uit de lucht zijn. De overheid zou te veel regelen en dit daarenboven niet bijster goed doen. Het staat niet ter discussie dat de omvang van de overheidsregulering is toegenomen. De toename van de omvang van het wetgevend arsenaal wordt veroorzaakt door diverse factoren, maar houdt in de eerste plaats verband met de gewijzigde rechtsopvattingen.

In de 18e eeuw bestond de wetgeving uit het gewoonterecht en ordonnaties. Een eerste stap naar samenvoeging en overzichtelijkheid werd gedaan met de coördinatie van de wetgeving. De coördinatie integreert evenwel de diverse bepalingen niet. Geleidelijk aan ontstond een behoefte aan een sterkere integratie van het regelbestand. Daartoe werd de techniek van de codificatie gebruikt. Door de codificatie wordt een geheel van regels samengevoegd in een code die steunt op bepaalde fundamentele beginselen. Zo steunt bijvoorbeeld het Burgerlijk Wetboek op vier grote beginselen: de familie, de privé-eigendom, de vrijheid van de overeenkomsten en de persoonlijke aansprakelijkheid als tegenwicht voor de persoonlijke vrijheid.

Die codificatie heeft zich voltrokken na de Franse Revolutie in het eerste gedeelte van de 19e eeuw. De problemen waarmee wet politiek worden geconfronteerd, zijn vandaag echter veel complexer dan tweehonderd jaar geleden.

De regelgeving en het politiek optreden is nu niet zo zeer gericht op de vaststelling, de registratie van het recht, maar veel meer op de maatschappelijke sturing en op de maatschappelijke verandering. De idee overheerst dat de samenleving maakbaar is en dat het geëigende middel voor een rechtvaardige, betere samenleving het recht is. Daardoor krijgt de samenleving echter een zondvloed van regelgeving over zich heen die noch gecodificeerd, noch gecoördineerd is. Zo ontstonden de afgelopen jaren nieuwe functioneel gedefinieerde rechtsgebieden zoals het consumentenrecht, het welzijnsrecht, het onderwijsrecht, het mediarecht, het gezondheidsrecht, het verzekeringsrecht, het vreemdelingenrecht enzovoort. Deze regelgeving ontspoorde wel eens in een echte regel drift waarbij de zin voor de structuur en de bevattelijkheid volkomen verloren ging.

Hoe ver bevinden we ons vandaag niet van wat Montesquieu schreef in *L'esprit des lois*: «Le style des lois doit être concis et doit être simple. Il est essentiel que les paroles des lois réveillent chez tous les hommes les mêmes idées. Les lois ne doivent pas être subtiles.».

Veelvuldig stuiten we ook op het probleem van de gemeenschappelijkheid van de nieuwe regelingen. Zo had bijvoorbeeld het Burgerlijk Wetboek van 1804 geruime tijd een zeer grote mate van gemeenschappelijkheid. Ik bedoel daarmee dat men voor alle problemen die verband hielden met de onderwerpen behandeld in het Burgerlijk Wetboek, daarin ook de rechtsbronnen kon terugvinden. Naast het Burgerlijk Wetboek bestond er geen afzonderlijke wetgeving betreffende deze problematiek. Vandaag is deze gemeenschappelijkheid voor bepaalde delen van het Burgerlijk Wetboek in aanzienlijke mate afgenomen. Denk aan het statuut van de goederen, of aan het zeer uitgebreide administratief recht, het bouwrecht, het milieurecht en dergelijke, die niet in het Burgerlijk Wetboek opgenomen zijn maar een aparte regeling kregen. Een ander voorbeeld is het recht van aankoop, dat een belangrijke mogelijke burgerrechtelijke constructie is. Door de federalisering hebben de diverse overheden in het land reeds ver-

schillende vormen van recht van verkoop in het leven geroepen. Dat komt niet altijd ten goede van de samenhang van de wetgeving.

Het oude adagium dat iedereen geacht wordt de wet te kennen, is natuurlijk een fictie. Het is dat altijd geweest en zal dat ook altijd blijven. Ook al zijn ficties niet onbelangrijk, de wet moet toegankelijk zijn en voorspelbaar in haar toepassing.

Dit geldt zeker voor strafwetten. In België bestaan er niet minder dan 15 000 strafwetten. De rapporteur heeft er reeds op gewezen dat het een echt mirakel is om in dit land te leven zonder een misdrijf te begaan. In de commissie heb ik gezegd dat allicht alleen een monnik in zijn cel de Belgische strafwetten kan naleven, wat aanleiding gaf tot de nodige hilariteit. Hiermee wil ik het volgende zeggen: wanneer een wetgeving zowat iedereen criminaliseert en culpabiliseert, dan schiet ze haar doel totaal voorbij, omdat zo iets niet overeenstemt met de werkelijkheid zoals de burgers die beleven.

Gebrek aan overzichtelijkheid en toegankelijkheid wordt in grote mate ook veroorzaakt door de spreiding van de diverse overheden. Ik denk hier aan de Europese richtlijnen. Zoals destijds de brieven van Filips II vanuit de bossen van Segovia naar de Nederlandse landvoogd werden gestuurd, zo vertrekken vandaag vanuit Brussel een hele massa Europese richtlijnen naar de nationale overheden, die ze dan met weinig of geen marge in hun nationale wetgeving moeten omzetten. De initiatieven daartoe gaan meestal uit van uitvoerende organen zonder inspraak van parlementaire instanties.

Het gebrek aan overzichtelijkheid en aan toegankelijkheid heeft tot gevolg dat de werkbaarheid van de regelgeving verloren gaat. Omdat de regel op het terrein geen of onvoldoende effect heeft, tast de overregulering de geloofwaardigheid van de normgever en van de politiek aan.

Mijnheer de voorzitter, op dit ogenblik zijn er vijf senatoren in de zaal. Ik herinner mij hoe we in het begin van de jaren 90 de problemen van justitie bespraken. We wilden duidelijk maken dat er een crisistoestand was, dat er niet genoeg gebeurde en dat er allerlei maatregelen dienden te worden genomen. Toen was er evenmin belangstelling voor deze problemen, in de parlementaire assemblees, noch in de media. Toen het probleem van justitie in de belangstelling kwam, werd beweerd dat de politici er nooit aandacht aan hadden besteed.

Ik wil verhinderen dat, wanneer de juridische opstand in de toekomst door de overreglementering een andere dimensie zal krijgen, zal worden gezegd dat er geen aandacht aan werd besteed. Ik ben ervan overtuigd dat de belangrijkste oorzaak van de kloof tussen burger en politiek ligt bij de kwaliteit en de kwantiteit van de normen waarnaar de burger zich moet gedragen. Die normen kunnen niet efficiënt worden nageleefd.

Dat betekent niet dat het debat over de overregulering en deregulering in ideologische termen moet worden gevoerd, waarmee ik doel op de voorbijgestreefde standpunten die als links of rechts kunnen worden bestempeld. Dat is een verkeerde benadering. We zijn gelukkig dat de commissie het probleem niet op die manier heeft benaderd. Als het wordt voorgesteld alsof de linksen voor regulering en de rechtsen voor deregulering zijn, wordt het debat in de kiem gesmoord. Dan wordt niet de echte analyse gemaakt. Goede wetgevingstechniek, efficiëntie van de wet en naleefbaarheid van de wet, hebben niets te maken met ideologische keuzes. Goede wetgeving is een *conditio sine qua non* voor een democratische rechtstaat, voor de *rule of law*, voor de werking van de democratie. Vanuit dat standpunt kan volmondig worden erkend dat de nieuwe rechtsgebieden, die naast de klassieke codes zijn ontstaan, een onbetwistbaar maatschappelijk nut hebben. Er is echter nood aan nieuwe synthese en aan nieuwe codificatie.

We leven in een postmoderne tijd, de tijd van de verbrokkeling, het detail en de individuele regels. De burger van morgen vraagt een synthese, vaste ankerpunten en een rechtszeker kader, want het leven is al zo onzeker. Aan die verwachtingen en aan die taak van het recht wordt vandaag onvoldoende aandacht besteed. De grote uitdaging is dan ook hoe we die synthese in een complexe samenleving op politiek vlak kunnen uitwerken. Op welke wijze vinden we hiervoor een breed maatschappelijk draagvlak? Het is



duidelijk dat de kracht van een rechtssysteem schuilt in de mate waarin het door de samenleving wordt gedragen en in de mate waarin het de sociale cohesie in de samenleving verzekert.

In dit verband zijn vele voorstellen geformuleerd, zowel door mezelf, door collega's als door de regering. Het doel was het probleem van de kwaliteit van de wetgeving en de wetsevaluatie aan de orde te stellen. Het uitgangspunt van mijn voorstel was dat de wetsevaluatie niet vrijblijvend mag zijn en zich niet mag beperken tot louter rechtstechnische of louter taalkundige opmerkingen. De kwaliteit van het recht en het wettelijk arsenaal moeten worden getoetst aan de hand van een reeks criteria die we gemakkelijksheidshalve de tien geboden hebben genoemd.

Eén gebod is echter tijdens de besprekingen in commissie gesneuveld. Deze criteria zullen in de toekomst als richtsnoer dienst moeten doen.

Er zijn drie criteria van zuiver juridische aard: de rechtszekerheid, de rechtsgelijkheid — de assepoester van het recht — en de individuele rechtsbedeling.

Er zijn vier gemengde juridisch-sociaal-wetenschappelijke criteria: het subsidiariteitsbeginsel, het beginsel van het duidelijke doel van de regel en het noodzakelijkheidsbeginsel waarbij men zich afvraagt of de voorgestelde regel noodzakelijk is voor het bereiken van het doel. Ook moet de vraag worden gesteld of de wet in de praktijk kan worden uitgevoerd en gehandhaafd.

Ten slotte zijn er twee sociaal-wetenschappelijke criteria. De wet moet effectiviteit en efficiëntie nastreven en ze moet rekening houden met de proportionaliteit. De kosten-batenanalyse moet in acht worden genomen.

Het verslag geeft een zeer goed beeld van de nuttige discussie die over deze beginselen werd gevoerd. In het verslag werd erop gewezen dat het recht niet alleen een techniek is, maar ook een kunst, een *ars aequi et boni*. Ik verwijs degenen die twijfelen aan de creativiteit van de juridische middelen naar Leonardo Da Vinci, die ik vroeger al met eerst minister Dehaene vergeleek. Leonardo da Vinci was de zoon van een notaris. Het opmaken van akten kan dus toch tot grote creativiteit leiden. Leonardo Da Vinci heeft geschreven dat een kunstenaar alle wetenschappen dient te beheersen met uitzondering van de rechtenstudie, die geen wetenschap zou zijn.

Tijdens de bespreking van enkele wetsontwerpen die voortvloeiden uit het Octopusakkoord omschreef ik Jean-Luc Dehaene als een politieke Leonardo Da Vinci. Ik denk dat de heer Dehaene ook wel eens overweegt dat men eigenlijk alles moet beheersen behalve de rechtenstudie. Vandaag zou zelfs Leonardo Da Vinci zijn allesomvattende denkkraft moeten focussen op het recht en het normensysteem als hij een samenleving wilde realiseren waarin recht en rechtvaardigheid moeten functioneren.

Het herbezinnen over de wetgevingsdrift van de wetgever is echt een initiatief van nieuwe politieke cultuur. De plaats van bezinning is de reflectiekamer. Bij de jongste grondwetsherziening tijdens de vorige legislatuur kreeg de Senaat als taak het bewaken van de kwaliteit van de wet. Dit is geen erg mediatieke activiteit, zoals de heer Caluwé ook onderstreepte. Kenmerkend voor de reflectie is dat ze niet noodzakelijk waarneembaar is, dat het vaak veel tijd vergt om één of twee zinnen op papier te zetten. Ze is daarom echter niet minder essentieel.

De voorstellen en het wetsontwerp willen de taak van de Senaat van kwaliteitscontrole op verschillende niveaus en vanuit verschillende gezichtshoeken institutionaliseren en vragen een cel Wetsevaluatie. Ik ben ervan overtuigd dat deze cel nog voor de ontbinding van de Kamer concreet kan worden uitgewerkt.

De normering, zowel van de nieuwe voorstellen als van de oude regelingen, moet op haar waarde worden getoetst. Dit moet gebeuren met deskundige bijstand en voorbereiding, zowel van juristen als van niet-juristen. Die kwaliteitscontrole moet door het Parlement gebeuren. Ze kan niet worden gedelegeerd naar instellingen, naar bureaucratische initiatieven. We hebben wel mede-

werking nodig, maar de politieke verantwoordelijkheid moet krachtens de Grondwet bij de wetgever liggen. Hier ligt voor de Senaat een zeer groot en breed actieterrain open.

De politicus van de toekomst moet ervoor zorgen dat de wetten opnieuw toegankelijk zijn, dat ze rechtszeker voorspelbaar zijn. De burger moet weten dat hij in het recht een ankerplaats voor zijn maatschappelijk gedrag kan vinden.

Tacitus schreef over de Romeinse republiek: «Hoe meer wetten, hoe corrupter de republiek.» Dit zegt ook iets over de samenleving van vandaag. Tacitus was ervan overtuigd dat de regeldrift iets te maken heeft met de afzwakkende cohesie in de samenleving. De wetgever moet steeds weer corrigerend optreden door de spanningen in de samenleving en het afzwakken van het natuurlijk onderscheid tussen goed en kwaad.

De publieke opinie heeft grote belangstelling voor normerosie en de gevolgen ervan. De noodzakelijkheid van een bijkomende veiligheidspolitiek is slechts een reactieve houding tegenover het probleem. Het is duidelijk dat een verankering van de wetten en een algemene naleving ervan, deze maatregelen minder noodzakelijk zouden maken.

Het is belangrijk dat men de kwaliteit van de normen voor ogen houdt. Anderzijds moet de burger beseffen dat een bepaald maatschappelijk gedrag noodzakelijk is om te verhinderen dat een gedraging telkens een wetgevend antwoord moet krijgen.

Het debat dat we vandaag voeren, is een uitzonderlijk modern debat, waarover reeds vele eeuwen is nagedacht, omdat men zich bezint over de kern van de politiek en over de rol van de overheid en van de samenleving ten einde voor de toekomst een goed bestuur te verzekeren. Deze voorstellen en het wetsontwerp van de regering pogen deze doelstelling te realiseren.

**M. le président.** — La parole est à M. Hotyat.

**M. Hotyat** (PS). — Monsieur le président, au nom du groupe socialiste, j'apporte notre plein soutien au projet de loi instituant une procédure d'évaluation législative et à la proposition visant à créer, au sein du Sénat, un service d'évaluation de la législation.

Nous participons en effet au consensus qui s'est dégagé au sein de la commission sur la nécessité d'organiser l'évaluation de la législation fédérale, que ce soit *ex post* ou *ex ante*. Il s'agit pour nous d'une mission essentielle pour la bonne marche de l'État de droit. Nous partageons à cet égard l'avis déjà exprimé par M. Vandenberghe.

Une fois le projet de loi adopté, notre assemblée sera chargée de l'évaluation *ex post* des lois et règlements fédéraux et devra déposer un rapport annuel à ce sujet. Le procureur général près la Cour de cassation et le Collège des procureurs généraux, d'une part, et le Conseil d'État, d'autre part, devront contribuer au travail du Sénat par le dépôt de rapports annuels sur lesquels le gouvernement transmettra ses observations au Sénat.

Nous ne pouvons que nous réjouir de voir la mission d'évaluation de la législation confiée au Sénat. C'est là, nous paraît-il, la reconnaissance de la qualité du travail de notre assemblée et de l'importance de sa place dans la structure de l'État.

Cette mission appelle bien sûr une organisation adéquate du travail de notre assemblée. Il est nécessaire de mettre en place un service adéquat. La commission a eu un débat approfondi sur ce point et divers amendements ont été déposés.

Nous étions particulièrement soucieux, au travers des amendements que j'ai déposés avec M. Erdman, de voir mettre en évidence divers principes. En premier lieu, c'est le législateur lui-même qui évalue, le service se bornant à l'assister dans cette évaluation. Le travail du service est effectué conformément aux directives fixées par le Bureau du Sénat, à la demande d'une commission ou du Bureau, sauf bien entendu lorsqu'il s'agit des rapports que le Sénat recevra en application du projet de loi, après l'adoption de celui-ci.

Une autre préoccupation majeure, concrétisée par un amendement que j'ai déposé avec M. Erdman, était de faire clairement la distinction entre les évaluations *ex post* et *ex ante*, dans la mesure où elles ne sont pas identiques. C'est ainsi notamment que les projets de loi sont d'abord soumis à l'avis du Conseil d'État, auquel l'on peut également demander un avis à propos des propositions de loi, tandis que les rapports découlant du projet de loi à voter interviendraient dans l'évaluation *ex post*.

Je n'insisterai pas sur d'autres amendements que M. Erdman et moi-même avons formulés en commission, dans la mesure où l'amendement consensuel qui a débouché sur le texte adopté a rencontré les préoccupations qu'ils exprimaient. L'excellent rapport de la commission relate avec précision les débats à ce sujet.

Je le répète, c'est avec conviction que le groupe socialiste votera positivement en faveur du projet de loi confiant au Sénat une mission d'évaluation de la législation, ainsi que de la proposition de création au sein de son administration d'un service chargé de préparer techniquement cette évaluation à l'usage des sénateurs. (*Applaudissements.*)

**M. le président.** — La parole est à M. Nothomb.

**M. Nothomb (PSC).** — Monsieur le président, je remercie M. Caluwé de l'excellent rapport qu'il nous a présenté, qui reflète parfaitement le travail constructif qui a eu lieu en commission. Ce rapport ne se limite pas à un simple compte rendu, mais retrace d'une manière structurée et fort intéressante les débats qui ont eu lieu.

Je tiens à m'associer pleinement aux propos de M. Vandenberghe qui a montré que ce projet ne visait pas à régler des problèmes de légistique ou de rédaction de texte mais s'inscrivait dans un grand problème de société. Il ne s'agit pas de mener une discussion idéologique sur l'opportunité d'une plus ou moins grande régulation, mais de déterminer la meilleure façon de disposer de lois adéquates et facilement applicables. La législation envisagée vise donc un objectif essentiel, dont l'importance n'est pas altérée par le fait que nous soyons en petit comité.

Le Sénat se voit confier un rôle fondamental. La Constitution l'a déchargé du contrôle quotidien du gouvernement, précisément dans le but de lui permettre de se consacrer à ces grands problèmes. Il appartient par conséquent au Sénat d'exercer une mission approfondie concernant l'évaluation de la législation, d'autant plus que nous observons à l'heure actuelle un phénomène de dévalorisation de la loi.

De nombreuses études universitaires se penchent d'ailleurs sur le phénomène de l'insécurité juridique, attribuée à l'inflation administrative et à la «pathologie législative». Les éditions La Chartre viennent de publier un livre intitulé: *La pathologie législative. Comment en sortir?* Cet ouvrage démontre que les lois actuelles souffrent de différents maux. Elles sont trop nombreuses, complexes, incompréhensibles, inaccessibles et aussi, parfois, imprécises et inapplicables. Le ministre des Finances nous a d'ailleurs confié cet après-midi, lors d'un autre débat, qu'il relisait parfois certains textes à trois ou quatre reprises afin d'en comprendre la portée exacte.

Je voudrais à présent m'attarder quelque peu sur chacun de ces qualificatifs.

En premier lieu, en ce qui concerne la multiplicité des lois, on ne cesse de parler d'inflation législative. Le lecteur assidu du *Moniteur belge* remarque que le nombre de lois est en augmentation constante. Cette inflation est due, il est vrai, au développement de l'État providence, à la régionalisation — qui a, inévitablement, multiplié les normes — et à l'accroissement des relations internationales, sans oublier la «surréglementation». Jean Carbonnier souligne à juste titre ce qui suit «qu'un scandale éclate, qu'un accident survienne, qu'un inconvénient se découvre et nous en concluons qu'il n'y a plus qu'à faire une loi». C'est, il faut en convenir, la réaction habituelle de l'opinion publique et, souvent aussi, la nôtre.

En deuxième lieu, les lois sont complexes et incompréhensibles. Les lois sont rédigées en termes techniques, dans un langage esotérique. Le recours de plus en plus fréquent à la technique de la

législation par référence contribue à renforcer leur illisibilité. Le phénomène est encore aggravé par la pratique des lois «fourretout», appelées «lois-programmes», se présentant comme des ensembles hétéroclites de dispositions légales portant sur de multiples matières. Cette démarche, motivée par la nécessité de résoudre la complexité, est caractérisée par la réalisation de programmes budgétaires traversant une multitude de lois. Finalement, l'interprétation des lois, eu égard à leur complexité, appartient aux juristes spécialisés dans telle ou telle branche du droit et échappe toujours davantage au monde politique.

En troisième lieu, les lois sont imprécises. Cette affirmation peut sembler paradoxale alors qu'elles sont si nombreuses. En fait, dans certain cas, cette imprécision s'explique par l'indécision du législateur. Les lois traduisent des compromis qui recueillent l'adhésion d'une majorité parlementaire parfois uniquement en raison de leur formulation ambiguë. Chacun adopte la loi en retenant l'interprétation qui lui convient mais, *in fine*, c'est aux juges que revient la tâche de rechercher la volonté du législateur. Le législateur transfère de la sorte une partie de ses attributions aux juges.

En quatrième lieu, les lois sont parfois inapplicables. Certains textes législatifs restent totalement ou partiellement dénués d'effet parce que l'État est dépourvu des ressources humaines, matérielles et financières pour les appliquer. Cette inapplicabilité des lois porte inévitablement atteinte à leur validité.

Face à cette pathologie législative, nous devons assumer notre part de responsabilité. Mais il faut surtout se demander quels remèdes envisager. La potion magique n'existe pas. Pour mettre fin à cette pathologie législative, il convient d'utiliser un cocktail de thérapies. C'est la raison pour laquelle le gouvernement a le 17 avril 1998, soumis au Sénat un projet de loi instituant une procédure d'évaluation législative. Le projet vise à charger le Sénat de procéder à l'évaluation des législations existantes dont il apparaît qu'elles sont contradictoires, inadaptées ou tombées en désuétude.

La commission des Réformes institutionnelles a amendé le projet de loi afin de mentionner expressément que l'évaluation confiée au Sénat ne se fonde pas uniquement, comme le proposait le gouvernement, sur les rapports du Conseil d'État et de la Cour de cassation. Le Sénat pourra décider d'initiative de fonder son travail d'évaluation sur tout autre document, rapport, étude ou audition. Cet amendement est fondamental, d'une part, parce que l'évaluation ne doit pas être comprise comme une évaluation purement juridique et, d'autre part, parce que le Sénat ne doit pas nécessairement attendre les rapports de la Cour de cassation et du Conseil d'État pour procéder à une évaluation. Rien n'empêche le Sénat de procéder d'office à l'évaluation de telle ou telle législation par exemple de la loi sur les étrangers, pour décider s'il faut soit la modifier, soit l'abroger en raison de son caractère désuet.

L'évaluation *ex post* implique également une coordination, une codification des lois existantes. La commission des Affaires institutionnelles a décidé que cette mission restait confiée au Conseil d'État, mais jusqu'à présent, celui-ci n'a pu remplir efficacement ce rôle, faute de moyens. Lors de son audition, M. Qutin, référendaire au bureau de coordination, a souligné que le Conseil d'État avait constitué un répertoire des textes en vigueur en Belgique. Cet inventaire devrait servir de base à une coordination générale. Il importe que le gouvernement charge le Conseil d'État de cette mission de coordination et lui donne les moyens nécessaires pour la réaliser.

Si l'évaluation *ex post* est essentielle, l'évaluation *ex ante*, qui concerne nos futures lois, est encore plus importante puisqu'elle intervient a priori. Mme Williame a déposé le 9 janvier 1998 une proposition visant à créer au sein du Sénat un office de la législation. M. Vandenberghe avait, quant à lui, déposé une proposition visant à instituer une cellule d'évaluation de la législation et établissant les dix principes qui devaient inspirer ceux qui réaliseraient ce travail. Sur la base de ces deux propositions, la commission s'est mise d'accord sur un texte visant à créer au sein du Sénat, un service d'évaluation de la législation. Celui-ci vise à fournir un appui légistique au travail d'évaluation a posteriori mais également à préparer l'évaluation des projets et propositions de loi.

L'évaluation *ex ante* consiste en l'assistance des parlementaires dans la rédaction des textes. La fonction de légiste, qui est l'art de faire les lois, est une fonction en soi. Elle suppose un savoir-faire déterminé non seulement du point de vue de l'écriture, notamment dans le choix des mots, mais également du point de vue de la connaissance du droit. Le texte à rédiger doit pouvoir être clairement situé dans l'ordonnement juridique. Au Canada, des fonctionnaires spécialisés au sein du ministère de la Justice détiennent le monopole de la rédaction des projets de loi.

Une mission a été envoyée au Canada au mois de septembre et nous avons longuement parlé de cette question. Les fonctionnaires y travaillent à partir des indications que leur fournissent par écrit les fonctionnaires du ministère qui sont à l'origine de l'initiative législative. Ils cherchent non seulement à traduire dans les projets de loi les intentions du gouvernement aussi précisément que possible, mais également à s'assurer de la comptabilité des projets de loi avec le droit en vigueur. Ce monopole de rédaction garantit l'homogénéité formelle des lois et leur qualité juridique. Tout à l'heure, en évoquant la procédure fiscale, le ministre des Finances a souligné l'intérêt de vérifier la signification d'un mot avant d'utiliser celui-ci, afin qu'elle corresponde à celle utilisée dans les lois faisant partie de notre ensemble législatif. Le fait que les textes soient rédigés par les mêmes personnes est une garantie à cet égard. De plus, étant donné que le Canada est un pays bilingue, les projets sont tous rédigés immédiatement en anglais et en français, alors que chez nous, il arrive trop souvent qu'ils soient rédigés d'abord dans une langue et traduits ensuite, parfois imparfaitement, dans l'autre.

Mais l'évaluation *ex ante* de la législation ne se limite pas à une bonne rédaction des lois. Il faut aussi s'interroger sur le rôle de la loi, sur son sens, si l'on veut remédier à l'inflation législative. Dans son exposé introductif en commission, le représentant du ministre de l'Intérieur a rappelé l'intention du gouvernement de soumettre les avants-projets de loi ainsi que les projets d'arrêtés royaux et ministériels à un questionnaire, afin d'introduire une phase de réflexion privilégiée dans la procédure d'élaboration de la réglementation. Ce système existe déjà en Allemagne et aux Pays-Bas. En Allemagne, le questionnaire vise notamment à vérifier que la création d'une norme législative ou réglementaire constitue la meilleure solution au problème posé. Le questionnaire porte sur une dizaine de points, et notamment sur la situation initiale, aussi bien sur le plan juridique que pratique, les besoins exprimés, les lacunes constatées, les buts à atteindre, les alternatives possibles, leurs avantages et inconvénients, leurs conséquences pour tous et dans tous les domaines et enfin, la nécessité d'une intervention législative fédérale.

Si l'on se réfère aux propos du représentant du ministre de l'Intérieur, le comité de rédaction chargé par le gouvernement d'élaborer un questionnaire a terminé celui-ci. Il est important que ce questionnaire ne reste pas dans les tiroirs. Il s'agit d'un instrument indispensable si l'on veut simplifier les règles de droit et d'éviter l'excès de réglementation. J'insiste dès lors pour que ce questionnaire soit rapidement d'application. Lorsqu'il dépose un projet de loi, le gouvernement doit en effet être convaincu de sa nécessité et de son applicabilité.

Si par le biais de ce questionnaire, le gouvernement est contraint de procéder à une évaluation *ex ante*, cette procédure n'empêche pas le Parlement lui-même de procéder ensuite à l'évaluation des projets de lois qui lui sont soumis par le gouvernement. Si l'on veut revaloriser la loi, le pouvoir législatif doit en effet se discipliner pour se limiter à régler les matières importantes, celles qui le sont moins, devant être réglées à un niveau inférieur. C'est l'application du principe de subsidiarité qui existe au niveau européen et qui doit exister dans nos sociétés complexes.

En conclusion, je dirai que les évaluations *ex ante* et *ex post* de la législation sont fondamentales et étroitement liées. Si l'évaluation *ex ante* est systématique et bien réalisée, à terme, l'évaluation *ex post* deviendra moins utile. En tout cas, l'évaluation de la législation est devenue impérieuse pour restaurer la confiance des citoyens dans le pouvoir législatif et dans l'appareil de l'État.

Dans une démocratie, les citoyens ont besoin de pouvoir se fier au droit dans leurs relations avec autrui mais aussi avec les autorités publiques. Je reviens une fois encore au débat de tout à l'heure.

Le ministre a insisté sur le riling nécessaire de la part des administrations pour créer la sécurité juridique. Cela signifie donc que les lois ne créent pas cette sécurité.

Les citoyens doivent aussi pouvoir raisonnablement prévoir les conséquences de leurs actes et être informés de leurs droits et devoirs. Le groupe PSC votera donc avec conviction ce projet de loi et cette proposition. Le Sénat se donne ainsi les instruments indispensables pour jouer pleinement son rôle de chambre de réflexion.

Nous espérons que le projet de loi sera également voté à la Chambre, avant la dissolution, afin que le sénat puisse jouer ce nouveau rôle important dès le début de la prochaine législature. (*Applaudissements.*)

**M. le président.** — Plus personne ne demandant la parole, la discussion générale est close et nous passons à l'examen des articles du projet de loi.

Daar niemand meer het woord vraagt, is de algemene bespreking gesloten en vatten we de artikelsgewijze bespreking aan van het wetsontwerp.

L'article premier est ainsi libellé :

**Article premier.** La présente loi règle une matière visée à l'article 77 de la Constitution.

**Artikel 1.** Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet.

— Adopté.

Aangenomen.

**Art. 2.** Les lois et les règlements fédéraux en vigueur font l'objet d'une évaluation dont le but est d'adapter de manière ordonnée des normes juridiques qui, en tout ou en partie, sont contradictoires, ou tombées en désuétude, ou dont l'exécution, l'interprétation ou l'application soulève des difficultés.

**Art. 2.** De van kracht zijnde wetten en federale reglementen worden geëvalueerd met de bedoeling om op geordende wijze de juridische normen aan te passen die geheel of gedeeltelijk tegenstrijdig, of in onbruik geraakt zijn, of waarvan de uitvoering, de interpretatie of de toepassing tot moeilijkheden leidt.

— Adopté.

Aangenomen.

**Art. 3.** Le Sénat est chargé de l'évaluation de la législation et dépose, chaque année, un rapport sur l'état de ses travaux à ce sujet.

**Art. 3.** De Senaat is belast met de evaluatie van de wetgeving en maakt jaarlijks een verslag op van zijn werkzaamheden terzake.

— Adopté.

Aangenomen.

**Art. 4.** Cette évaluation s'opère notamment sur la base de deux rapports annuels établis, d'une part, par le procureur général près la Cour de cassation et le collège des procureurs généraux et, d'autre part, par le Conseil d'État.

Ces rapports contiennent un relevé des normes juridiques fédérales pour lesquelles des difficultés d'application ou d'interprétation ont été rencontrées respectivement par les cours et tribunaux et par le Conseil d'État au cours de l'année judiciaire écoulée. Ils comportent en outre une brève description de ces normes, ainsi que les raisons pour lesquelles leur adaptation est suggérée.

**Art. 4.** Deze evaluatie geschiedt onder meer op basis van twee jaarverslagen die worden opgesteld enerzijds door de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie en het college van procureurs-generaal en anderzijds door de Raad van State.

Deze verslagen bevatten een overzicht van de federale juridische normen waarmee respectievelijk de hoven en rechtbanken en de Raad van State toepassings- of interpretatiemoeilijkheden

ondervonden hebben tijdens het afgelopen gerechtelijk jaar. Zij omvatten onder andere een korte beschrijving van deze normen en de redenen waarom hun aanpassing gesuggereerd wordt.

— Adopté.

Aangenomen.

**Art. 5.** Le procureur général près la Cour de cassation et le collège des procureurs généraux, d'une part, et le Conseil d'État, d'autre part, transmettent dans le courant du mois d'octobre leur rapport au Sénat ainsi qu'à la Chambre des représentants et au gouvernement fédéral.

Le gouvernement fédéral transmet au Sénat ses observations sur ces rapports.

**Art. 5.** De procureur-generaal bij het Hof van Cassatie en het college van procureurs-generaal enerzijds en de Raad van State anderzijds bezorgen in de loop van de maand oktober hun verslag aan de Senaat alsmede aan de Kamer van volksvertegenwoordigers en aan de federale regering.

De federale regering bezorgt haar opmerkingen over deze verslagen aan de Senaat.

— Adopté.

Aangenomen.

**M. le président.** — Il sera procédé ultérieurement au vote sur l'ensemble du projet de loi.

We stemmen later over het geheel van het wetsontwerp.

La proposition visant à créer, au sein des services du Sénat, une cellule d'évaluation de la législation est ainsi libellée :

«Le Sénat,

Vu la nécessité de réformer le cadre législatif de notre pays;

Vu sa mission constitutionnelle particulière;

Eu égard à l'objectif de la loi, qui est d'assurer la sécurité juridique et l'égalité juridique;

Eu égard au principe selon lequel l'administration de la justice doit être individualisée;

Eu égard aux principes de subsidiarité et de précision de l'objectif;

Eu égard au principe de nécessité et au besoin d'applicabilité;

Comme la règle de droit doit être effective et efficace;

Comme les moyens doivent être proportionnels aux objectifs poursuivis;

décide :

1. Un Service d'évaluation de la législation, dénommé ci-après le service, est créé au sein des services du Sénat.

2. Le service est chargé de préparer l'évaluation des projets et des propositions de loi.

3. Sans préjudice de l'application de dispositions législatives, le service est chargé de préparer l'évaluation de la législation existante.

4. Le service effectue cette préparation à la demande d'une commission du Sénat ou du Bureau du Sénat, conformément aux directives fixées par le Bureau. La demande contient une définition précise de la mission du service.

Le service effectue l'évaluation technique préparatoire à la lumière des considérants énumérés ci-dessus.

5. Le service examine les rapports établis, d'une part, par le procureur général près la Cour de cassation et le collège des procureurs généraux et, d'autre part, par le Conseil d'État, contenant un relevé des normes juridiques pour lesquelles des difficultés d'application ou d'interprétation ont été rencontrées respectivement par les cours et tribunaux et par le Conseil d'État.

Le service peut, en outre, être chargé, suivant les modalités prévues au point 4, d'examiner d'autres documents et rapports.

6. Le service est composé de juristes et d'autres spécialistes. Le cadre en est fixé par le Bureau du Sénat.

7. À la demande d'une commission du Sénat, les membres du service peuvent assister aux travaux de cette commission et y émettre des considérations techniques.

8. Le service peut faire appel ponctuellement à des tiers pour l'accomplissement de ses missions, avec l'accord du Bureau du Sénat.

9. Le Bureau du Sénat est chargé de l'exécution de la présente décision.»

«De Senaat,

Gezien de noodzaak om het wetgevend kader van ons land te hervormen;

Gezien de bijzondere grondwettelijke opdracht van de Senaat;

Gezien de wet rechtszekerheid en rechtsgelijkheid dient te beogen;

Gezien het beginsel van individuele rechtsbedeling;

Gezien de beginselen van subsidiariteit en duidelijke doelstelling;

Gezien het noodzakelijkheidsbeginsel en het vereiste van uitvoerbaarheid;

Gezien de noodzakelijke effectiviteit en efficiëntie van de rechtsregel;

Gezien de evenredigheid van impact en doelstellingen;

besluit :

1. Binnen de diensten van de Senaat wordt een dienst Wetsevaluatie opgericht, hierna de dienst genoemd.

2. De dienst is belast met de voorbereiding van de evaluatie van wetsontwerpen en wetsvoorstellen.

3. Onverminderd de toepassing van wettelijke bepalingen is de dienst belast met de voorbereiding van de evaluatie van de bestaande wetgeving.

4. De dienst bereidt die evaluatie voor op verzoek van een Senaatscommissie of van het Bureau van de Senaat, overeenkomstig de nadere regels vastgesteld door het Bureau. Het verzoek bevat een duidelijke omschrijving van de opdracht van de dienst.

De dienst maakt een voorbereidende technische evaluatie met inachtneming van hetgeen in de consideransen hierboven is uiteengezet.

5. De dienst onderzoekt de verslagen van de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie en het college van procureurs-generaal enerzijds en van de Raad van State anderzijds, die een overzicht bevatten van de juridische normen waarmee de hoven en rechtbanken en de Raad van State toepassings- of interpretatiemoeilijkheden ondervonden hebben.

De dienst kan bovendien, op de wijze bepaald in punt 4, worden belast met het onderzoek van andere documenten en verslagen.

6. De dienst is samengesteld uit juristen en andere specialisten. De personeelsformatie wordt vastgesteld door het Bureau van de Senaat.

7. Op verzoek van een Senaatscommissie kunnen de leden van de dienst de werkzaamheden van die commissie bijwonen en er technische opmerkingen maken.

8. Met instemming van het Bureau van de Senaat kan de dienst voor de vervulling van zijn opdrachten incidenteel een beroep doen op derden.

9. Het Bureau van de Senaat wordt met de uitvoering van dit besluit belast.»

La commission propose un nouvel intitulé ainsi libellé : « Proposition visant à créer, au sein des services du Sénat, un Service d'évaluation de la législation. »

De commissie stelt volgend nieuw opschrift voor : « Voorstel tot oprichting van een dienst Wetsevaluatie bij de diensten van de Senaat. »

Ce texte rencontre-t-il l'accord du Sénat ?

Is de Senaat het eens met die tekst ? (*Instemming.*)

Le nouvel intitulé est approuvé.  
Het nieuw opschrift is goedgekeurd.  
Il sera procédé ultérieurement au vote sur l'ensemble de la proposition.  
We stemmen later over het geheel van het voorstel.  
  
Mesdames, messieurs, notre ordre du jour est ainsi épuisé.  
Onze agenda voor vandaag is afgewerkt.

Le Sénat se réunira demain, jeudi 21 janvier 1999, à 15 heures.  
De Senaat vergadert opnieuw morgen, donderdag 21 januari 1999, om 15 uur.  
La séance est levée.  
De vergadering is gesloten.  
*(La séance est levée à 17 h 55.)*  
*(De vergadering wordt gesloten om 17.55 uur.)*