

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2003-2004

25 JANVIER 2005

Proposition de loi modifiant le Code judiciaire en ce qui concerne le plan de règlement amiable

(Déposée par M. Jan Steverlynck)

DÉVELOPPEMENTS

GÉNÉRALITÉS

La présente proposition de loi reprend le texte de la proposition d'amendement n° 80 (doc. 2-1566/2) du projet d'où est issue la loi-programme du 8 avril 2003.

Les arriérés de dettes vis-à-vis des pouvoirs publics constituent un facteur important dans la problématique du surendettement de particuliers. Il ressort d'une étude récente réalisée par le HIVA que 18,6% des dettes que traitent les services de médiation de dettes par l'intermédiaire des CASG et des CPAS sont des dettes à l'égard du fisc, de la sécurité sociale, ou des amendes liées aux arriérés (Lieve Ruelens & Ides Nicaise, « *Hulp op krediet, Schuldbemiddeling in de Vlaamse OCMW's en CAW's* », HIVA, 2002).

Pour les dettes qui ne sont pas exigibles par les pouvoirs publics, le créancier peut procéder, dans le cadre d'un plan de règlement à l'amiable, à une remise totale ou partielle de dettes. Les dettes à l'égard des pouvoirs publics, toutefois, restent exclues de la phase de la médiation de dettes collective.

L'administration fiscale refuse quasi systématiquement de donner son accord à des plans de règlement amiable proposant une remise partielle de dettes fiscales en principal. Elle se fonde pour ce faire, principalement, sur l'article 172, alinéa 2, de la Constitution, qui énonce: «Nulle exemption ou modération d'impôt ne peut être établie que par une loi».

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2003-2004

25 JANUARI 2005

Wetsvoorstel tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot de minnelijke aanzuiveringsregeling

(Ingediend door de heer Jan Steverlynck)

TOELICHTING

ALGEMEEN

Dit voorstel herneemt de tekst van een amendement nr. 80 (doc. 2-1566) ingediend op de programawet van 8 april 2003.

Een belangrijke factor in de problematiek van de schuldenoverlast bij particulieren vormen de achterstallige schulden aan de overheid. Uit een recente studie van het HIVA blijkt dat 18,6% van de schulden waarop de schulddienstverlening via CAW's en OCMW's betrekking heeft, schulden zijn aan de fiscus, de sociale zekerheid, of boetes ingevolge de achterstalligheid (Lieve Ruelens & Ides Nicaise, *Hulp op krediet. Schuldbemiddeling in de Vlaamse OCMW'S en CAW'S*, HIVA, 2002).

Voor de niet-overheidsschulden kan in het kader van een minnelijke aanzuiveringsregeling een gehele of gedeeltelijke kwijtschelding van schulden door de schuldeiser geschieden. De overheidsschulden blijven echter buiten de minnelijke fase van de collectieve schuldbemiddeling.

De fiscale administratie weigert systematisch in te stemmen met minnelijke aanzuiveringsregelingen waarbij een gedeeltelijke kwijtschelding van belastingsschulden in hoofdsom wordt voorgesteld. De administratie baseert zich daartoe in hoofdzaak op artikel 172, tweede lid, van de Grondwet luidens hetwelk «geen vrijstelling of vermindering van belasting kan worden doorgevoerd dan door een wet».

L'on part à cet égard du principe que la possibilité que la loi relative au règlement collectif de dettes donne au juge des saisies d'accorder une remise de dettes — y compris fiscales — n'est pas suffisante, à la lumière de la disposition constitutionnelle précitée, pour permettre aux receveurs d'accepter un plan de règlement amiable comportant remise d'impôts en principal.

Divers receveurs, comparaisant à l'audience, déclarent qu'en leur qualité de comptables de l'État, ils ne souhaitent pas courir le risque de voir leur responsabilité personnelle engagée au cas où ils accepteraient de tels plans de règlement à l'amiable.

Il semblerait qu'il existe, dans les administrations fiscales, des directives internes imposant aux receveurs d'adopter cette position.

Il ressort clairement d'une réponse du ministre des Finances à une question parlementaire que «les receveurs ne peuvent cependant pas, en leur qualité de comptable du Trésor, approuver un plan d'apurement amiable qui comporte une remise d'impôt en principal, étant donné l'article 172 de la Constitution qui dispose qu'en matière d'impôt, aucune exemption ou modération ne peut être accordée que par une loi. Si un tel plan de règlement amiable est proposé, les receveurs sont tenus d'introduire immédiatement une réclamation ou de formuler une contre-proposition. La remise des dettes fiscales en principal n'est donc possible que dans le cadre d'un plan de règlement judiciaire tel que décrit dans les articles 1675/11 à 1675/13 du Code judiciaire» (réponse du ministre des Finances à la question n° 959 du 25 mars 2002, Chambre, *Questions et réponses*, n° 50-151).

Un point de vue similaire est adopté en ce qui concerne les dettes parafiscales.

Pour les dettes parafiscales aussi, il existe des directives émanant du service public fédéral compétent. Ces directives obligent également les caisses d'assurances sociales à se conformer à ce point de vue strict.

L'attitude des autorités sur cette question n'est donc pas conséquente: d'une part, elles font une loi sur le règlement collectif de dettes pour donner aux gens la possibilité de sortir de la spirale de la dette et de repartir de zéro et, d'autre part, elles sabordent leur propre législation en ignorant dans leur propre pratique administrative les principes de cette loi.

En outre, le rejet systématique de l'avantage du plan de règlement amiable empêche d'aboutir à un accord en vue d'un règlement de dettes couvrant une période de plus de cinq ans. En effet, le règlement judiciaire a obligatoirement une durée de trois à cinq ans, ce qui porte préjudice à la fois au débiteur et au

Men gaat er daarbij vanuit dat de in de wet op de collectieve schuldenregeling aan de beslagrechter gegeven mogelijkheid om schulden — ook belastingsschulden — kwijt te schelden, in het licht van deze grondwettelijke bepaling niet voldoende is om de ontvangers toe te laten om in te stemmen met een minnelijke aanzuiveringsregeling die kwijtschelding van belastingen in hoofdsom inhoudt.

Diverse ter zitting verschijnende ontvangers van de fiscus delen mee dat zij, als rekenplichtigen van de Staat, niet het risico wensen te lopen om persoonlijk aansprakelijk te worden gesteld ingeval zij wél zouden instemmen met dergelijke minnelijke aanzuiveringsregelingen.

Er blijken binnen de fiscale administraties interne richtlijnen te bestaan die de ontvangers opleggen dit standpunt in te nemen.

Uit een antwoord van de minister van Financiën op een parlementaire vraag blijkt duidelijk dat «de ontvangers evenwel in hun hoedanigheid van rekenplichtige van de schatkist niet kunnen instemmen met een minnelijke aanzuiveringsregeling die een kwijtschelding van belastingsschulden in hoofdsom insluit, gelet op artikel 172 van de Grondwet die inzake belastingen geen vrijstelling of vermindering toestaat dan door een wet. Indien een dergelijke minnelijke regeling wordt voorgesteld, zijn de ontvangers gehouden meteen een bezwaar of een tegenvoorstel te formuleren. De kwijtschelding van fiscale schulden in hoofdsom is dus slechts mogelijk in het raam van een gerechtelijke aanzuiveringsregeling zoals bedoeld in de artikelen 1675/11 tot 1675/13 van het Gerechtelijk Wetboek (antwoord van de minister van Financiën van 7 januari 2003 op vraag nr. 959 van 25 maart 2002, Kamer, *Vragen en Antwoorden*, nr. 50-151)».

Een gelijkaardig standpunt wordt ingenomen in verband met de parafiscale schulden.

Ook voor de parafiscale schulden blijken richtlijnen te bestaan uitgaande van de bevoegde federale overheidsdienst. Deze richtlijnen verplichten ook de socialeverzekeringskassen zich op dit strenge standpunt te stellen.

De houding van de overheid in deze is derhalve niet consequent: enerzijds maakt zij een wet op de collectieve schuldenregeling om mensen de kans te geven uit de schuldenpiraal te treden en opnieuw met een propere lei te beginnen, anderzijds ondergraaft zij haar eigen wetgeving door in haar eigen administratieve praktijk de principes van deze wet naast zich neer te leggen.

Het systematische afwijzen van het voordeel van de minnelijke aanzuiveringsregeling, verhindert daarnaast ook dat een akkoord kan bekomen worden voor een aanzuiveringsregeling die loopt over een periode van meer dan vijf jaar. De gerechtelijke aanzuivering heeft immers verplicht een looptijd van drie

créancier. Le débiteur se voit privé de la possibilité de régler sa dette à l'amiable. Le créancier récupérera généralement moins de fonds, compte tenu de la période de règlement plus courte.

Il va de soi qu'il faut en tout cas éviter qu'un règlement couvre une période trop longue, ce qui risquerait de devenir particulièrement lourd pour le débiteur.

Si l'on veut continuer à encourager le succès du règlement de dettes à l'amiable, il convient également de corriger la procédure de décision. En vertu de la réglementation actuelle, toutes les parties intéressées doivent donner leur assentiment. Un seul débiteur peut ainsi bloquer le règlement.

Pour remédier à cette situation, on peut s'inspirer par exemple de la réglementation relative à la suspension définitive dans le cadre d'un concordat judiciaire et une majorité de créanciers représentant une majorité des créances non contestées paraît offrir une solution plus efficace.

Il va de soi que les lacunes que présentent les dispositions légales en matière de règlement amiable ne constituent qu'une partie du problème croissant du surendettement des particuliers. Il semble néanmoins aux auteurs qu'il faut combler d'urgence les lacunes des dispositions légales.

L'objet de la présente proposition est de conférer une base légale formelle à la compétence des receveurs de l'administration fiscale en matière de remise des dettes fiscales. Bien entendu, le même raisonnement s'applique aussi à l'ONSS et aux caisses de sécurité sociale. La présente proposition — qui a été déposée sous forme d'amendement lors de la discussion récente du projet de loi relatif au recouvrement amiable des dettes du consommateur — a déjà été approuvée dans son principe par le gouvernement.

La proposition veut en outre modifier la procédure d'approbation dans le cadre du règlement amiable, en disposant qu'une majorité de créanciers représentant une majorité des créances non contestées doit approuver la réglementation.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 2

Cet article habilite par ou en vertu de la loi les ministres compétents ou les agents désignés par eux à accorder, dans le cadre d'une procédure de règlement amiable, une remise totale ou partielle des dettes soit fiscales, soit sociales.

Il se trouve que les ministres compétents sont les mieux placés pour déterminer quel agent peut autori-

tot vijf jaar. Dit is in het nadeel van zowel de schuldenaar als de schuldeiser. De schuldenaar ziet de mogelijkheid om minnelijk aan te zuiveren verloren gaan. De schuldeiser zal doorgaans minder fondsen recuperen gelet op de kortere aanzuiveringsperiode.

Uiteraard moet in elk geval vermeden worden dat een regeling wordt getroffen over een al te lange periode, hetgeen voor de schuldenaar bijzonder belastend dreigt te worden.

Om het succes van de minnelijke aanzuiveringsregeling verder te stimuleren dient ook de beslissingsprocedure bijgestuurd te worden. In de huidige regeling dienen alle belanghebbende partijen hun goedkeuring te verlenen. Zo kan een enkele schuldenaar de regeling tegenhouden.

Om dit te verhelpen kan inspiratie gevonden worden in bv. de regeling inzake de definitieve opschorting in het kader van een gerechtelijk akkoord en lijkt een meerderheid van schuldeisers, die een meerderheid van de niet-betwiste schuldvorderingen vertegenwoordigen, een meer werkbare oplossing.

De tekortkomingen in de wettelijke regeling van de minnelijke aanzuivering vormen uiteraard slechts een onderdeel van het groeiende probleem van de schuldenoverlast bij particulieren. Niettemin komt het de indieners voor dat de lacunes in de wettelijke regeling dringend verholpen moeten worden.

De bedoeling van dit voorstel is een uitdrukkelijke wettelijke basis te verschaffen voor de bevoegdheid van de ontvangers van de fiscale administratie om de fiscale schulden kwijt te schelden. Dezelfde redenering geldt uiteraard ook voor de RSZ en voor de socialezekerheidskassen. Dit voorstel — dat onder vorm van amendement tijdens de recente bespreking van de wet betreffende de minnelijke invordering van schulden van de consument werd ingediend —, werd reeds in zijn beginsel goedgekeurd door de regering.

Het voorstel wil daarnaast een wijziging aanbren- gen in de toestemmingsprocedure in het kader van de minnelijke aanzuivering, door te stellen dat een meerderheid van schuldeisers — die een meerderheid van de niet-betwiste schuldvorderingen vertegenwoordigen — de regeling dient goed te keuren.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 2

Via dit artikel worden de bevoegde ministers of de door hen aangewezen ambtenaren bij of krachtens de wet gemachtigd in het kader van een minnelijke aanzuiveringsprocedure gehele of gedeeltelijke kwijtschelding te verlenen voor fiscale dan wel sociale schulden.

Het komt voor dat de bevoegde ministers het best zijn geplaatst om uit te maken welke ambtenaar,

ser la remise, selon quelle procédure et à quelles conditions. Cette méthode présente la souplesse requise et peut être préférée à la désignation d'un agent bien déterminé dans la loi.

Article 3

Cet article modifie la procédure de décision pour le plan de règlement amiable en requérant non plus l'approbation de tous les intéressés, mais celle de la majorité des créanciers qui représentent la majorité des dettes.

On peut remarquer que l'absence d'objection est censée équivaloir à une approbation, comme c'est déjà le cas actuellement.

*
* *

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

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

Art. 2

À l'article 1675/10 du Code judiciaire est inséré un § 3bis nouveau, libellé comme suit:

«§ 3bis. — Le ministre des Finances ou les agents du service public fédéral Finances habilités à le faire peuvent, dans le cadre d'un plan de règlement amiable, accorder une remise totale ou partielle de dettes fiscales.

Le ministre des Affaires sociales ou les agents du service public fédéral Sécurité sociale habilités à le faire, les établissements de sécurité sociale ou les administrateurs des caisses d'assurances sociales peuvent, dans le cadre d'un plan de règlement amiable, accorder une remise totale ou partielle de cotisations sociales.»

volgens welke procedure en onder welke voorwaarden, de kwijtschelding kan toestaan. Deze werkwijze biedt de nodige soepelheid en kan verkozen worden boven het aanwijzen van een welbepaalde ambtenaar in de wet.

Artikel 3

Dit artikel wijzigt de beslissingsprocedure voor de minnelijke aanzuiveringsregeling door niet langer een goedkeuring van alle belanghebbenden te vergen doch een goedkeuring door de meerderheid van de schuldeisers die de meerderheid van de schulden vertegenwoordigen.

Er kan opgemerkt worden dat het niet-inbrengen van een bezwaar geacht wordt een instemming te vormen, zoals dit nu reeds het geval is.

Jan STEVERLYNCK.

*
* *

WETSVOORSTEL

Artikel 1

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

Art. 2

In artikel 1675/10 van het Gerechtelijk Wetboek wordt een § 3bis ingevoegd, luidend als volgt:

«§ 3bis. — De minister van Financiën of de door hem daartoe gemachtigde ambtenaren van de federale overheidsdienst Financiën kunnen in het kader van een minnelijke aanzuiveringsregeling gehele of gedeeltelijke kwijtschelding van fiscale schulden verlenen.

De minister van Sociale Zaken of de door hem daartoe gemachtigde ambtenaren van de federale overheidsdienst Sociale Zekerheid, de openbare instellingen van sociale zekerheid of de bestuurders van de socialeverzekeringskassen kunnen in het kader van een minnelijke aanzuiveringsregeling gehele of gedeeltelijke kwijtschelding van sociale bijdragen verlenen.»

Art. 3

À l'article 1675/10, § 4, alinéa 2, du même Code, la première phrase est remplacée par la disposition suivante :

«Le plan doit être approuvé par la majorité des créanciers qui représentent la majorité des dettes non contestées.».

29 juillet 2004.

Art. 3

In artikel 1675/10, § 4, tweede lid, van hetzelfde Wetboek wordt de eerste volzin vervangen als volgt:

«De regeling moet goedgekeurd worden door de meerderheid van de schuldeisers die de meerderheid van de niet-betwiste schulden vertegenwoordigen.».

29 juli 2004.

Jan STEVERLYNCK.