

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1999-2000

13 JUIN 1999

Projet de loi modifiant la loi générale sur les douanes et accises et le Code des impôts sur les revenus 1992

Procédure d'évocation

RAPPORT

FAIT AU NOM
DE LA COMMISSION
DES FINANCES ET DES
AFFAIRES ÉCONOMIQUES
PAR M. **MOENS**

La commission a examiné le présent projet de loi en sa réunion du 13 juin 2000.

**I. INTRODUCTION DU
MINISTRE DES FINANCES**

Le ministre fait valoir qu'au départ, ce projet de loi concernait exclusivement les douanes et accises. Le

Ont participé aux travaux de la commission :

1. Membres effectifs : MM. De Grauwe, président; Caluwé, Mme Kestelyn-Sierens, MM. Maertens, Moraël, Ramoudt, Siquet et Moens, rapporteur.
2. Membres suppléants : MM. Barbeaux et Poty.

Voir:

Documents du Sénat :

2-443 - 1999/2000 :

N° 1: Projet transmis par la Chambre des représentants.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1999-2000

13 JUNI 1999

Wetsontwerp tot wijziging van de algemene wet inzake douane en accijnzen en van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992

Evocatieprocedure

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE FINANCIËN EN VOOR
DE ECONOMISCHE AANGELEGENHEDEN
UITGEBRACHT DOOR
DE HEER **MOENS**

De commissie heeft dit wetsontwerp besproken tijdens haar vergadering van 13 juni 2000.

**I. INLEIDING VAN DE
MINISTER VAN FINANCIËN**

De minister wijst erop dat dit wetsontwerp oorspronkelijk uitsluitend betrekking had op de douane

Aan de werkzaamheden van de commissie hebben deelgenomen :

1. Vaste leden : de heren De Grauwe, voorzitter; Caluwé, mevrouw Kestelyn-Sierens, de heren Maertens, Moraël, Ramoudt, Siquet en Moens, rapporteur.
2. Plaatsvervangers : de heren Barbeaux en Poty.

Zie:

Stukken van de Senaat :

2-443 - 1999/2000 :

Nr. 1: Ontwerp overgezonden door de Kamer van volksvertegenwoordigers.

projet visait à instaurer un recours administratif en matière de douanes et accises, un peu sur le modèle de ce qui a été fait par les lois des 15 et 23 mars 1999 dans d'autres matières fiscales.

Le système du recours administratif nécessite la détermination d'un délai d'introduction de recours. Dans le domaine des douanes et accises, il est fixé à trois mois avec accusé de réception, audition du requérant à la suite de sa requête et la possibilité d'introduire des griefs supplémentaires dans le cours de la procédure tant qu'une décision définitive n'a pas été prise. Il s'agit donc de permettre l'organisation de ce recours administratif dans la foulée des améliorations de procédure réalisées en 1999.

En complément, lors du débat à la Chambre, à la demande de la commission, un amendement a été déposé pour régler un problème particulier: lorsqu'il y a modification d'une taxation ou taxation d'office en matière de contributions directes ce qui explique le remplacement de l'intitulé du projet.

Pour ce qui concerne le Code des impôts sur les revenus 1992, il s'agit du fait que lorsque l'administration taxe d'office ou modifie les éléments d'une déclaration telle qu'elle a été remplie, l'administration sera obligée de répondre à l'ensemble des arguments évoqués par le contribuable si celui-ci introduit une réclamation.

Lorsque la taxation d'office ou la modification de la déclaration intervient, le contribuable dispose d'un délai d'un mois pour réagir. S'il fait part de certaines observations, l'administration, jusqu'à présent, pouvait envoyer l'avertissement-extrait de rôle avec très peu, voire aucune justification. Il n'existait donc pas d'obligation légale de répondre aux observations du contribuable, bien qu'une circulaire administrative l'imposait, mais il y avait pas mal de critiques en cette matière.

Pour comprendre un avertissement-extrait de rôle, il faut déjà une certaine expérience en matière fiscale.

L'article 5 (nouveau) du projet vise à imposer maintenant à l'administration de répondre de manière motivée à chacune des observations du contribuable. Le ministre précise qu'il s'agit uniquement de la réaction du contribuable suite à une taxation d'office ou à une modification de la déclaration par l'administration.

Cette nouvelle disposition devrait permettre, d'une part, une meilleure garantie pour le contribuable qui recevra une information précise sur les raisons qui font que l'administration ne suit pas ses remarques, et, d'autre part, d'éviter des recours administratifs ultérieurs et donc de véritables réclamations contre l'avertissement-extrait de rôle.

Le ministre fait remarquer que pour l'entrée en vigueur de la disposition concernant les contributions

en de accijnzen en een administratief beroep inzake douane en accijnzen wilde invoeren, naar het voorbeeld van wat de wetten van 15 en 23 maart 1999 hebben gedaan in andere fiscale aangelegenheden.

Er moest een termijn worden voorgeschreven voor het instellen van het administratief beroep. Wat douane en accijnzen betreft, is die termijn bepaald op drie maanden met ontvangstbewijs, het horen van de verzoeker en de mogelijkheid om, zolang geen definitieve beslissing is gevallen, tijdens de procedure nieuwe bezwaren in te dienen. Dit administratief beroep sluit dus aan bij de hervormingen van de fiscale procedure die in 1999 zijn aangebracht.

Tijdens het Kamerdebat is op verzoek van de commissie een amendement ingediend om een bijzonder probleem te regelen, namelijk wanneer er inzake directe belastingen een wijziging is van de aanslag of een aanslag van ambtswege. Dat verklaart waarom het oorspronkelijke opschrift van het ontwerp is gewijzigd.

In het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 worden bepalingen ingevoegd waardoor de administratie, bij een aanslag van ambtswege of bij een wijziging van de elementen van een aangifte, verplicht wordt een antwoord te geven op alle argumenten van de belastingplichtige indien deze een bezwaarschrift indient.

Bij een aanslag van ambtswege of een wijziging van zijn aangifte beschikt de belastingplichtige over een maand om te reageren. Indien hij daartegen argumenten aanvoert, kon de administratie het aanslagbiljet tot dusver opsturen met weinig of geen motivering. Er bestond dus geen wettelijke verplichting om te antwoorden op de opmerkingen van de belastingplichtige, al was er wel een administratieve circulaire die deze verplichting oplegde maar die werd vaak niet toegepast.

Om een aanslagbiljet te begrijpen, moet men over enige ervaring in fiscale zaken beschikken.

Het nieuwe artikel 5 van het wetsontwerp wil de administratie nu verplichten een gemotiveerd antwoord te geven op elk van de opmerkingen van de belastingplichtige. De minister wijst erop dat het hier enkel gaat om de reactie van de belastingplichtige na een aanslag van ambtswege of na een wijziging van zijn aangifte door de fiscus.

Deze nieuwe bepaling moet de belastingplichtige enerzijds meer waarborgen geven aangezien hij uitleg krijgt over de redenen waarom de fiscus zijn opmerkingen niet heeft gevolgd. Anderzijds kan op die manier worden voorkomen dat administratief beroep wordt ingesteld en echte bezwaarschriften worden ingediend tegen het aanslagbiljet.

De minister merkt op dat de bepaling betreffende de directe belastingen op 1 oktober 2000 in werking

directes, la date du 1^{er} octobre 2000 a été retenue. Deux autres dates avaient été évoquées: le 1^{er} janvier 2001, le début de l'exercice fiscal 2001, revenus 2000. Or, l'on n'a pas voulu retarder une disposition favorable au contribuable. L'autre date envisagée était la date de la publication au *Moniteur belge* ou simplement 10 jours après cette date. Toutefois, cette dernière possibilité risquait de poser une difficulté à l'administration puisqu'un certain nombre de dossiers sont traités pour l'instant. Par ailleurs, le ministre estime qu'il faut laisser un minimum de délai à l'administration pour permettre l'introduction formelle des motivations.

II. DISCUSSION DES ARTICLES

Article 2

Un commissaire fait remarquer qu'à l'article 211 en projet, la notion de « décision » n'est définie qu'au § 2, alors qu'elle figure déjà à plusieurs reprises dans le texte qui précède.

Le texte français utilise le mot « décisions » pour traduire à la fois le mot « *beschikkingen* » (emprunté au droit communautaire) et le mot « *beslissingen* ». Cela prête à confusion.

À l'article 212, alinéa 2, en projet, il est préférable, du point de vue de la technique législative, de ne pas utiliser le mot « doivent ». L'intervenant suggère la correction de texte suivante: « Les décisions ... sont, préalablement ... soumises ... ».

Dans le texte néerlandais de l'article 219 en projet, le mot « *beslissing* » doit vraisemblablement être remplacé par le mot « *beschikking* ».

Le ministre n'est pas d'accord avec le préopinant et estime que le texte est clair et peut donc être maintenu.

L'article 211 définit d'abord le droit du contribuable d'exercer un recours administratif contre des décisions de l'administration des Douanes et Accises (§ 1^{er}), puis ce qu'il y a lieu d'entendre par « décision » (§ 2). Les deux paragraphes portent sur l'ensemble du chapitre XXIII de la loi générale sur les douanes et accises et constituent un ensemble indivisible. Selon le ministre, le fait que la « décision » ne soit définie qu'au second paragraphe n'enlève rien à la clarté de l'article.

Dans le texte français du Code des douanes communautaires, le terme « *beschikking* » est traduit par « décision ». Ce terme doit donc être maintenu chaque fois qu'il est question de « *beschikking* » dans le texte néerlandais. D'autre part, il faut faire une distinction entre les décisions (*beschikkingen*) contre

treedt. Er waren nog twee andere data voorgesteld: 1 januari 2001, het begin van het aanslagjaar 2001 voor de inkomsten van 2000. Men heeft echter een bepaling die gunstig was voor de belastingplichtigen niet langer willen uitstellen. De andere datum die werd overwogen was de datum van bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad* of ook nog tien dagen na die datum. Die laatste mogelijkheid dreigde moeilijkheden te scheppen voor de belastingdiensten omdat op dit moment een aantal dossiers in behandeling zijn. De minister meent dat toch moet worden voorzien in een minimumtermijn vooraleer de verplichting tot motivering wordt opgelegd.

II. ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING

Artikel 2

Een lid merkt op dat in het ontworpen artikel 211 het begrip « beschikking » pas wordt gedefinieerd in § 2, terwijl het voordien reeds meerdere malen werd gehanteerd.

In de Franse tekst wordt zowel voor het Nederlandse « beschikkingen » (overgenomen uit het communautair recht) als voor het Nederlandse « beslissingen », het woord « décisions » gebruikt. Dit leidt tot verwarring.

In het ontworpen artikel 212, tweede lid, verdient het wetgevingstechnisch de voorkeur het woord « moeten » niet te gebruiken. Spreker suggereert de volgende tekstcorrectie: « Beslissingen ... worden, voorafgaandelijk ... beroep, voorgelegd ... ».

In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 219 dient het woord « beslissing » waarschijnlijk te worden vervangen door het woord « beschikking ».

De minister is het niet eens met voorgaande spreker en meent dat de tekst duidelijk is en bijgevolg behouden kan blijven.

Artikel 211 bepaalt in eerste instantie het recht van de belastingplichtige om administratief beroep in te stellen tegen beschikkingen van de administratie der Douane en Accijnzen (§ 1) en definieert vervolgens wat onder een beschikking moet worden verstaan (§ 2). Beide paragrafen hebben betrekking op het volledige hoofdstuk XXIII van de algemene wet inzake douane en accijnzen en vormen een ondeelbaar geheel. Het feit dat pas in de tweede paragraaf een definitie wordt gegeven van wat een « beschikking » is, doet volgens de minister geen afbreuk aan de duidelijkheid van het artikel.

In de Franse tekst van het Communautair Douanewetboek wordt de term « beschikking » vertaald als « *décision* ». Die term moet bijgevolg behouden blijven telkens sprake is van een « beschikking » in de Nederlandse tekst. Anderzijds dient onderscheid te worden gemaakt tussen « beschikkingen » waartegen

lesquelles un recours administratif est possible et les décisions (*beslissingen*) qui doivent d'abord faire l'objet d'une décision (*beschikking*) pour qu'un recours administratif puisse être exercé à leur rencontre. Ces deux termes se traduisent de la même façon en français.

Le texte des articles permet toutefois de faire nettement la distinction entre les décisions contre lesquelles un recours administratif est possible (*beschikkingen*) et les autres décisions.

Ni en première, ni en seconde lecture, le Conseil d'État n'a fait la moindre remarque législative à propos de la formulation de l'article 212, alinéa 2.

À l'article 219, le mot «*beslissing*» doit être maintenu. Le directeur général statue sur le recours administratif contre une décision. Celle-ci est, de ce fait, soit confirmée, soit annulée en tout ou en partie. La procédure en matière d'impôts directs (article 375 du CIR 1992, modifié par l'article 32 de la loi du 15 mars 1999 relative au contentieux en matière fiscale), utilise une terminologie identique.

Le préopinant ne partage pas le point de vue du ministre. L'article 211 § 2, dispose que par «*décision*» (*beschikking*), il y a lieu d'entendre «*toute décision de l'administration des Douanes et Accises qui a des effets juridiques pour une ou plusieurs personnes*». Or, une décision du directeur général a, au même titre, des effets juridiques pour une ou plusieurs personnes; c'est donc aussi une décision au sens de «*beschikking*».

Il est exact que le Conseil d'État n'a fait aucune observation à ce sujet, mais l'avis a été émis par une chambre francophone, à laquelle le problème a sans doute échappé.

Le ministre met l'accent sur la différence entre la décision du directeur général et la décision au sens de «*beschikking*». Le directeur général statue sur une décision. Le ministre plaide donc en faveur du maintien du mot «*beslissing*».

Article 4

Un commissaire estime qu'au dernier alinéa du § 4, les mots «*voorziening*» et «*recours*» doivent être remplacés respectivement par «*(hoger) beroep*» et «*appel*».

Le ministre relève que le texte du dernier alinéa du § 4 de l'article 314 de la loi générale sur les douanes et accises tel qu'il figure dans le projet de loi est identique au texte de l'article 92, alinéa 3, du Code de la TVA tel qu'il a été modifié par l'article 61 de la loi du 15 mars 1999 relative au contentieux en matière

een administratief beroep mogelijk is en beslissingen die eerst het voorwerp moeten uitmaken van een «*beschikking*» vooraleer daartegen administratief beroep kan worden ingesteld. In het Frans worden beide termen op dezelfde wijze vertaald.

De tekst van de artikelen laat echter toe een duidelijk onderscheid te maken tussen de beslissingen waartegen administratief beroep mogelijk is («*beschikking*») en de andere beslissingen.

Door de Raad van State werd noch in de eerste noch in de tweede lezing een wetgevingstechnische opmerking gemaakt nopens de formulering van artikel 212, tweede lid.

In artikel 219 dient het woord «*beslissing*» behouden te blijven. Door de directeur-generaal wordt beslist over het administratief beroep tegen een beschikking. Daardoor wordt de beschikking bevestigd of geheel of gedeeltelijk vernietigd. In de procedure inzake directe belastingen (artikel 375, WIB 1992, zoals gewijzigd door artikel 32 van de wet van 15 maart 1999 betreffende de beslechting van fiscale geschillen) wordt eenzelfde terminologie gebruikt.

De vorige spreker is het niet eens met de zienswijze van de minister. In artikel 211, § 2, wordt bepaald dat onder het woord «*beschikking*» moet worden verstaan «*elke beslissing van de administratie der Douane en Accijnzen die voor een of meer personen rechtsgevolgen heeft*». Een beslissing van de directeur-generaal heeft toch evenzeer rechtsgevolgen voor één of meer personen en is dus ook een beschikking.

Het is inderdaad zo dat de Raad van State hierover geen opmerkingen gemaakt heeft, doch het advies werd uitgebracht door een Franstalige kamer en het probleem is daardoor wellicht aan de aandacht ontsnapt.

De minister wijst op het verschil tussen de beslissing van de directeur-generaal en de beschikking. De directeur-generaal beslist over een beschikking. De minister pleit dus voor het behoud van het woord «*beslissing*».

Artikel 4

Een commissielid meent dat in het laatste lid van § 4, de woorden «*voorziening*» respectievelijk «*recours*» moeten worden vervangen door de woorden «*(hoger) beroep*» respectievelijk «*appel*».

De minister stipt aan dat de tekst van het laatste lid van § 4 van artikel 314 van de algemene wet inzake douane en accijnzen, zoals opgenomen in het wetsontwerp, identiek is aan de tekst van artikel 92, derde lid, van het BTW-Wetboek, zoals gewijzigd bij artikel 61 van de wet van 15 maart 1999 betreffende de

fiscale. Une modification du texte supprimerait la concordance entre ces deux articles, qui traitent d'une même matière.

Articles 5 et 6

Le même intervenant fait aussi des réserves concernant le titre III et la manière dont les articles 5 et 6 ont été ajoutés au projet. Un membre de la commission des Finances de la Chambre avait demandé que l'on étende au Code des impôts sur les revenus le régime prévu par l'article 219 du projet. Ledit article 219 dispose que l'autorité douanière compétente qui statue sur le recours administratif fiscal, à savoir le directeur général, doit justifier en droit cette décision. Depuis peu, cet article a son pendant, en ce qui concerne les impôts sur les revenus, à l'article 375, § 1^{er}, du CIR 1992, qui impose la même obligation de motivation au directeur compétent en la matière pour les réclamations relatives aux impôts sur les revenus.

Toutefois, les amendements par lesquels le gouvernement a répondu à la demande de ce commissaire visent la procédure de rectification de la déclaration (article 346 du CIR), d'une part, et la procédure de taxation d'office (articles 351 et 352 du CIR), d'autre part. Les modifications en question ne concernent donc manifestement pas une transposition dans le Code des impôts sur les revenus de l'obligation de motivation projetée pour trancher le contentieux administratif en matière douanière, mais bien l'introduction autonome d'une obligation de réponse motivée concernant les deux moyens de procédure susvisés qui sont mis à la disposition de l'administration en matière d'impôts sur les revenus.

L'intervenant se demande s'il n'aurait pas été préférable d'inscrire ces dernières dispositions dans un projet de loi distinct, qui aurait pu être soumis préalablement à l'avis du Conseil d'État.

Le ministre répond qu'à la suite des discussions du projet de loi à la Chambre des représentants, il a été décidé d'apporter un certain nombre de modifications au CIR 1992 en déposant un amendement gouvernemental au projet de loi déposé. Le contenu des modifications proposées du CIR 1992 cadre entièrement, selon le ministre, avec le contenu du projet de loi modifiant la loi générale sur les douanes et accises, déposé à la Chambre.

Les modifications proposées confirment expressément l'obligation qu'a l'administration de motiver ses décisions, obligation que consacre d'ailleurs la loi relative à la motivation formelle des actes administratifs.

beslechting van fiscale geschillen. Een wijziging van de tekst zou tot gevolg hebben dat beide artikelen die eenzelfde materie behandelen niet meer gelijklopend zijn.

Artikelen 5 en 6

Hetzelfde lid heeft ook bedenkingen bij titel III en bij de wijze waarop de artikelen 5 en 6 aan het ontwerp zijn toegevoegd. Eén lid van de Kamercommissie voor de Financiën verzocht om de in het ontwerp door artikel 219 ontworpen regeling uit te breiden tot de inkomstenbelastingen. Bedoeld artikel 219 stelt dat de bevoegde douane-autoriteit die over het fiscale administratieve beroep beslist, te weten de directeur-generaal, deze beslissing naar recht moet verantwoorden. Dit artikel vindt voor de inkomstenbelastingen sinds kort zijn tegenhanger in artikel 375, § 1, van het WIB 1992, waar dezelfde motiveringsplicht wordt opgelegd aan de terzake bevoegde directeur voor bezwaren inzake inkomstenbelastingen.

In de betreffende regeringsamendementen evenwel, waarmee de regering op de vraag van het commissielid inging, ging het om de procedures enerzijds van een wijziging van de aangifte (artikel 346 van het WIB 1992) en anderzijds een aanslag van ambtswege (artikelen 351 en 352 van het WIB 1992). Deze wijzigingen handelden derhalve klaarblijkelijk niet om een «export» van de ontworpen redengevingsplicht voor beslechtingen van administratieve douanegeschillen naar de inkomstenbelastingen, doch wel om de autonome invoering van een gemotiveerde antwoordverplichting met betrekking tot de twee gezegde proceduremiddelen, die inzake inkomstenbelastingen voor de administratie ter beschikking staan.

Spreker stelt zich de vraag of het in dit wetsontwerp niet de voorkeur verdiende laatstgenoemde voorzieningen in een afzonderlijk wetsontwerp op te nemen, dat voorafgaandelijk aan het advies van de Raad van State kon worden voorgelegd.

De minister antwoordt dat ingevolge de besprekingen van het wetsontwerp in de Kamer van volksvertegenwoordigers besloten werd om een aantal wijzigingen aan het WIB 1992 in het ingediende wetsontwerp op te nemen door middel van een regeringsamendement. De inhoud van de voorgestelde wijzigingen aan het WIB 1992 kadert volgens de minister volledig in de inhoud van het wetsontwerp tot wijziging van de algemene wet inzake douane en accijnzen, zoals ingediend bij de Kamer.

De voorgestelde wijzigingen zijn een uitdrukkelijke bevestiging van de verplichting van de administratie om haar beslissingen te motiveren, een verplichting die trouwens is neergelegd in de wet betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurs-handelingen.

Article 7

Un membre propose, en guise de correction de texte, d'apporter la modification suivante :

«L'article 2 est applicable à la perception des droits et des droits d'accises qui sont dus ou, ...»

Le ministre demande que l'on s'en tienne au texte proposé. Le Code des douanes communautaires (article 201 et suivants) parle de la «naissance» de la dette douanière. Sur ce plan, la terminologie utilisée dans le projet de loi doit se conformer aux dispositions du Code des douanes communautaires. L'exigibilité de la dette douanière ne coïncide d'ailleurs pas toujours avec sa «naissance», par exemple lorsqu'un report de paiement de la dette douanière est accordé.

III. VOTES

Le projet de loi n'a pas fait l'objet d'amendements.

L'ensemble du projet de loi a été adopté par 7 voix et 1 abstention.

Confiance a été faite au rapporteur pour la rédaction du présent rapport.

Le rapporteur,

Guy MOENS.

Le président,

Paul DE GRAUWE.

Artikel 7

Een lid stelt voor om bij wijze van tekstcorrectie de volgende verbetering aan te brengen :

«Atikel 2 is van toepassing op de inning van rechten en accijzen die verschuldigd zijn of, ...»

De minister vraagt dat de voorgestelde tekst behouden blijft. In het Communautair Douanewetboek (artikel 201 en volgende), is sprake van het «ontstaan» van de douaneschuld. De in het wetsontwerp gebruikte terminologie moet op dat vlak bij het Communautair Douanewetboek aansluiten. Het «verschuldigd» worden van de douaneschuld valt trouwens niet steeds samen met het «ontstaan» van de douaneschuld, bijvoorbeeld wanneer uitstel van betaling van de douaneschuld wordt verleend.

III. STEMMINGEN

Er worden geen amendementen ingediend bij dit wetsontwerp.

Het wetsontwerp wordt in zijn geheel aangenomen met 7 stemmen bij 1 onthouding.

Vertrouwen wordt geschonken aan de rapporteur voor het opstellen van het verslag.

De rapporteur,

Guy MOENS.

De voorzitter,

Paul DE GRAUWE.