

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2003-2004

29 MARS 2004

Proposition de loi modifiant le Code des impôts sur les revenus 1992 en vue d'instaurer un droit de consultation du dossier fiscal dans le cadre de la procédure de réclamation

(Déposée par M. René Thissen et consorts)

DÉVELOPPEMENTS

Deux principes directeurs ont prévalu lors de l'élaboration de la réforme de la procédure fiscale à savoir, d'une part, restaurer l'équilibre entre les droits de l'État et ceux du contribuable qui bénéficie dorénavant pour toutes les contestations concernant les impôts directs et indirects d'un double degré de juridiction et de l'application des règles du droit commun de la procédure, et, d'autre part, le maintien, en matière d'impôts sur les revenus, de la procédure de réclamation et de dégrèvement d'office.

La procédure devant le directeur des contributions a ainsi perdu son caractère juridictionnel pour n'être plus conçue que comme un filtre administratif. La réclamation s'apparente dorénavant à un recours de type hiérarchique, de nature purement administrative.

En tant qu'autorité administrative, le directeur des contributions est ainsi soumis au principe général de droit que constitue le principe de bonne administration.

Cette règle, qui a été rappelée à plusieurs reprises dans le cadre des travaux préparatoires de la loi du 15 mars 1999(1) doit être appliquée avec d'autant

(1) Voir à cet égard, doc. Chambre, n° 1341/17, 1997-1998, p. 103; n° 1341/23, p. 2.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2003-2004

29 MAART 2004

Wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 ten einde een recht in te stellen om het belastingdossier te raadplegen in het raam van de bezwaarprocedure

(Ingediend door de heer René Thissen c.s.)

TOELICHTING

Bij de hervorming van de belastingprocedure, primeerden twee grondbeginselen. Het eerste beginsel beoogde het evenwicht te herstellen tussen de rechten van de Staat en die van de belastingplichtige die voortaan, bij alle betwistingen inzake directe en indirecte belastingen, over de dubbele aanleg beschikt en de toepassing geniet van de gemeenrechtelijke procedurele regels. Het tweede beginsel was gericht op de handhaving, op het vlak van de inkomstenbelastingen, van de bezwaarprocedure en van de ontheffing van ambtswege.

Zo heeft de procedure voor de directeur der belastingen niet langer een rechterlijk karakter: ze is een administratieve filter geworden. Voortaan heeft de bezwaarprocedure meer weg van een louter administratief beroep van het hiërarchische type.

Als administratieve overheid geldt voor de directeur der belastingen het algemeen geldend rechtsbeginsel van behoorlijk bestuur.

Die regel, waaraan meermaals is herinnerd in het raam van de parlementaire voorbereiding van de wet van 15 maart 1999(1), moet des te strikter worden

(1) Zie in dat verband stuk Kamer, nr. 1341/17, 1997-1998, blz. 103; nr. 1341/23, blz. 2.

plus de rigueur que le recours administratif devant le directeur constitue un préalable obligatoire pour le contribuable qui n'a pas la possibilité de saisir immédiatement la juridiction du litige qui l'oppose à l'administration.

Il convient également de souligner que ce principe de bonne administration se subdivise en une série de «sous-principes» relatifs notamment à la publicité de l'Administration, la sécurité juridique, la non-discrimination, le non-détournement de pouvoirs, le devoir de rigueur, le principe de loyauté, le principe de motivation, mais aussi celui de l'impartialité(1).

En ce qui concerne la publicité de l'Administration, et plus particulièrement l'accès au dossier fiscal, l'article 374, alinéa 3, du Code des impôts sur les revenus 1992, ne prévoit plus, depuis la réforme de la procédure fiscale, que le réclamant «pourra obtenir la communication, sans déplacement, des pièces relatives à la contestation dont il n'a pas connaissance».

Cette modification visait à «distraire du Code des impôts sur les revenus une règle aujourd'hui contenue dans la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration»(2).

Il avait, en effet, été estimé qu'il devenait superflu de prévoir expressément un droit de consultation dans le Code des impôts sur les revenus dès lors que le contribuable conservait ce droit via l'application de la loi sur la publicité des actes administratifs et dans les limites de celles-ci.

Dans un arrêt du 9 juillet 1999(3), le Conseil d'État a, en effet, rappelé que «le droit de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre copie, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi, est un droit fondamental garanti par l'article 32 de la Constitution; que chacun a un intérêt actuel à agir en vue du respect de ce droit, et à faire annuler les refus de consultation qui lui sont opposés; (...) qu'un des effets utiles de la loi du 11 avril 1994 (...) est de permettre aux personnes qui envisagent d'introduire un recours contre une décision administrative, en l'espèce une décision de limitation partielle du recouvrement de l'impôt, de prendre connaissance du dossier et de n'introduire le recours qu'en connaissance de cause.»; et que «les exceptions prévues par l'article 6 de la loi sont limitativement énumérées et d'interprétation stricte, et ne peuvent être invoquées

toegepast daar het administratief beroep dat bij de directeur wordt ingeleid, voor de belastingplichtige een verplichte voorafgaande stap is: hij kan zich immers niet rechtstreeks wenden tot het rechtscollege dat zijn geschil met de administratie behandelt.

Tevens zij onderstreept dat dit beginsel van behoorlijk bestuur op zijn beurt wordt onderverdeeld in een aantal «subbeginselen» die met name betrekking hebben op de openbaarheid van bestuur, de rechtszekerheid, het non-discriminatiebeginsel, het niet afwenden van de macht, de zorgvuldigheidsplicht, het loyaliteitsbeginsel, het beginsel van de motivering, maar ook dat van de onpartijdige behandeling(1).

Wat de openbaarheid van bestuur betreft die inzonderheid geldt op het vlak van de toegang tot het belastingdossier, bepaalt artikel 3 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992, sinds de hervorming van de belastingprocedure, niet langer dat de bezwaarindiener «inzage kan krijgen, zonder verplaatsing, van de stukken met betrekking tot de betwisting waarvan hij geen kennis had».

Die wijziging strekte ertoe «aan het Wetboek van de inkomstenbelastingen een regel te onttrekken die thans al is opgenomen in de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur(2).»

Men was immers de mening toegedaan dat het overbodig werd in het Wetboek van de inkomstenbelastingen uitdrukkelijk in een inzage-recht te voorzien, terwijl de belastingplichtige dat recht behield via de toepassing van de wet betreffende de openbaarheid van de bestuurshandelingen, en binnen de perken ervan.

In een arrest van 9 juli 1999(3) heeft de Raad van State er immers op gewezen dat «het recht om elk bestuursdocument in te kijken en er een afschrift van te krijgen, behalve in de gevallen en onder de voorwaarden vastgesteld bij de wet, een fundamenteel recht is dat gewaarborgd wordt door artikel 32 van de Grondwet; dat elkeen er een dadelijk belang bij heeft op te treden met het oog op de inachtneming van dat recht en de weigering om inzage te krijgen te laten vernietigen; (...) dat een van de nuttige gevolgen van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur erin bestaat de personen die van plan zijn een beroep in te stellen tegen een bestuurshandeling, *in casu* een beslissing tot gedeeltelijke beperking van de belastinginvordering, in staat te stellen kennis te nemen van het dossier en het beroep eerst met kennis van zaken in te stellen;»; en dat «de uitzonderingen

(1) Voir à cet égard la circulaire du 18 septembre 2000, n° Ci.RH.863/530 827, p. 26.

(2) Doc. Sénat, n° 1-966/11, 1998-1999, p. 165.

(3) Conseil d'État, 9 juillet 1999, n° 81.740, Scheppers de Bergstein, JLF, 2000/9, p. 651.

(1) Zie in dat verband circulaire van 18 september 2000, nr. Ci.RH.863/530 827, blz. 26.

(2) Stuk Senaat, nr. 1-966/11, 1998-1999, blz. 165.

(3) Raad van State, 9 juli 1999, nr. 81.740, Scheppers de Bergstein, JLF, 2000/9, blz. 651.

d'une façon systématique à l'appui de tout refus de communication d'un dossier fiscal sans vider de toute portée le principe de la publicité des actes administratifs».

Dans un arrêt du 23 octobre 2000(1), la Cour de cassation a, néanmoins, décidé que la loi du 11 avril 1994 ne s'appliquait qu'aux actes des autorités administratives contre lesquelles un recours peut être introduit devant le Conseil d'État.

Or, les recours contre les décisions du directeur des contributions relèvent, en premier ressort, de la compétence du tribunal de première instance en vertu de l'article 569, alinéa 1^{er}, du Code judiciaire tel qu'il a été complété par l'article 4 de la loi du 23 mars 1999 relative à l'organisation judiciaire en matière fiscale(2).

Au regard de l'arrêt de la Cour de cassation du 23 octobre 2000, il semble que les décisions des directeurs régionaux ne tombent pas dans le champ d'application de la loi du 11 avril 1994, ce qui a pour conséquence de priver purement et simplement le contribuable de tout droit de consultation dès lors que ce droit ne figure plus expressément dans le Code des impôts sur les revenus.

C'est pourquoi la présente proposition envisage de rétablir l'alinéa 3 de l'article 374 du Code des impôts dans sa version antérieure à la réforme de la procédure fiscale afin de permettre au contribuable de consulter son dossier fiscal en cas de réclamation.

René THISSEN.
Clotilde NYSENS.
Christian BROTCORNE.

*
* *

(1) Cas., 23 octobre 2000, *Pas.*, I, p. 570.

(2) *Moniteur belge* du 27 mars 1999, p. 9894.

waarin het voormelde artikel 6 voorziet, limitatief worden opgenoemd en strikt moeten worden geïnterpreteerd en niet systematisch kunnen worden aangevoerd tot staving van elke weigering om inzage te krijgen van een fiscaal dossier zonder het beginsel van de openbaarheid van de bestuurshandelingen uit te hollen».

In een arrest van 23 oktober 2000(1), heeft het Hof van Cassatie niettemin beslist dat de wet van 11 april 1994 alleen toepasselijk is op de handelingen van de bestuurlijke overheden waartegen een beroepsprocedure bij de Raad van State mogelijk is.

Conform het bij artikel 4 van de wet van 23 maart 1999 betreffende de rechterlijke inrichting in fiscale zaken(2) aangevulde artikel 569, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek, ressorteren tegen de beslissingen van de directeur der belastingen ingeleide beroepsprocedures echter, in eerste instantie, onder de bevoegdheid van de rechtbank van eerste aanleg.

Gelet op het arrest van 23 oktober 2000 van het Hof van Cassatie, lijkt het ernaar dat de beslissingen van de gewestelijk directeurs niet onder de toepassings-sfeer van de wet van 11 april 1994 vallen, wat ertoe leidt dat de belastingplichtige zonder meer elk inzagerecht wordt ontnomen, aangezien dat recht niet uitdrukkelijk in het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 voorkomt.

Daarom strekt dit wetsvoorstel ertoe artikel 374, derde lid, van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 te herstellen in de lezing zoals ze luidde vóór de hervorming van de belastingprocedure, teneinde de belastingplichtige de mogelijkheid te bieden zijn belastingdossier te raadplegen, zo hij bezwaar heeft ingebracht.

*
* *

(1) Cass., 23 oktober 2000, *Pas.*, I, blz. 570.

(2) *Belgisch Staatsblad* van 27 maart 1999, blz. 9894.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

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

Art. 2

L'article 374, alinéa 3, du Code des impôts sur les revenus 1992, modifié par la loi du 15 mars 1999, est remplacé par la disposition suivante :

«Si le réclamant en a fait la demande par écrit, il sera entendu et pourra obtenir communication, sans déplacement, des pièces relatives à la contestation dont il n'avait pas connaissance. À cet effet, il sera invité à se présenter dans un délai de trente jours.»

5 mars 2004.

René THISSEN.
Clotilde NYSENS.
Christian BROTCORNE.

WETSVOORSTEL

Artikel 1

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

Art. 2

Artikel 374, derde lid, van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992, gewijzigd bij de wet van 15 maart 1999, wordt vervangen als volgt :

«Indien de bezwaarindiener er schriftelijk om heeft verzocht, wordt hij gehoord en kan hij inzage krijgen, zonder verplaatsing, van de stukken die betrekking hebben op de betwisting waarvan hij geen kennis had. Daartoe wordt hij uitgenodigd zich binnen dertig dagen aan te melden.»

5 maart 2004.