

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2004-2005

2 MARS 2005

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

RAPPORT

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

I. INTRODUCTION

La commission a examiné la présente proposition de loi au cours de ses réunions des 2 février et 2 mars 2005.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2004-2005

2 MAART 2005

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

VERSLAG

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

I. INLEIDING

De commissie heeft dit wetsvoorstel besproken tijdens haar vergaderingen van 2 februari en 2 maart 2005.

Composition de la commission/Samenstelling van de commissie :

Président/Voorzitter: Jean-Marie Dedecker.

A. Membres/Leden:

SP.A-SPIRIT	Mimount Bousakla, Flor Koninckx, André Van Nieuwkerke.
VLD	Jean-Marie Dedecker, Margriet Hermans, Luc Willems.
PS	Pierre Galand, Joëlle Kapompolé, Olga Zrihen.
MR	Jihane Annane, Berni Collas, Marie-Hélène Crombé-Berton.
CD&V	Etienne Schouppe, Jan Steverlyncx.
CDH	Christian Brotcorne.
Vlaams Belang	Frank Creyelman, Anke Van dermeersch.

B. Suppléants/Plaatsvervangers:

Jacinta De Roeck, Christel Geerts, Bart Martens, Myriam Vanlerberghe.
Jacques Germeaux, Stefaan Noreilde, Patrik Vankrunkelsven, Paul Wille.
Sfia Bouarfa, Jean Cornil, Jean-François Istasse, Philippe Mahoux.
Jacques Brotchi, Alain Destexhe, Nathalie de T' Serclaes, François Roelants du Vivier.
Wouter Beke, Mia De Schampelaere, Hugo Vandenberghe.
Francis Delpérée, Clotilde Nyssens.
Yves Buysse, Nele Jansegers, Wim Verreycken.

*Voir:***Documents du Sénat:****3-596 - 2003/2004:**

N° 1: Proposition de loi de M. Thissen et consorts.

3-596 - 2004/2005:

N° 2: Amendements.

*Zie:***Stukken van de Senaat:****3-596 - 2003/2004:**

Nr. 1: Wetsvoorstel van de heer Thissen c.s.

3-596 - 2004/2005:

Nr. 2: Amendementen.

II. EXPOSÉ INTRODUCTIF DE M. BROTCORNE

La présente proposition de loi est assez technique. M. Brotcorne attire l'attention de la commission sur l'intérêt qu'il pourrait y avoir de bien l'appréhender.

Lors de l'instauration de la nouvelle loi de procédure fiscale et la création des tribunaux fiscaux au sein des tribunaux de première instance, on a procédé à l'abolition d'un texte existant qui permettait au contribuable de consulter son dossier lors d'une procédure de réclamation. M. Brotcorne pense que la *ratio legis* était de dire que, finalement c'est un dossier qui peut être assimilé à un acte administratif, la réclamation ou l'échange de dossiers ou d'éléments dans le cadre de la réclamation étant un acte administratif. Par conséquent, il est soumis à publicité et par là, le contribuable est évidemment autorisé à prendre connaissance de son dossier.

L'arrêt de la Cour de cassation du 23 octobre 2000 (*Pas*, I, p. 570) a considéré que la loi sur la publicité des actes administratifs n'était pas applicable lors de l'examen d'une réclamation à l'égard d'un avertissement-extrait de rôle parce que, dans ce cas-là, la loi n'autorise pas un recours au Conseil d'État comme c'est la règle classique pour un acte administratif, mais bien devant les juridictions civiles, celles que l'on a créées dans le cadre de la procédure fiscale.

Pour remédier à cette situation, une circulaire a été rédigée par le ministre pour inviter les contrôleurs à adopter une approche souple dans le cadre de cette procédure de réclamation. Seulement, ce type de recommandation est encore lui-même sujet à interprétation et peut être soumis au bon vouloir de l'un ou de l'autre. Ceci peut mener à des difficultés, voire des impossibilités pour les contribuables d'être mis en possession des documents dont ils n'auraient éventuellement pas connaissance et qui seraient des documents nouveaux dans le cadre de l'instruction de leur réclamation.

L'objectif de la présente proposition est d'éviter le risque d'arbitraire et de couler ce droit élémentaire de la défense dans un texte légal qui ne donnerait pas matière à interprétation. Pour y arriver, la proposition tend à réintroduire un texte qui existait antérieurement.

III. DISCUSSION

M. Steverlynck dépose l'amendement n° 1 à l'article 2. Le droit d'obtenir une copie pourrait aussi être accordé en vertu de la Constitution, à l'instar du droit de consulter le dossier et ce, même si l'arrêt de la Cour de cassation a quelque peu compliqué les choses. Ce droit d'obtenir copie est en effet prévu tant dans la Constitution que dans la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration.

II. INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR DE HEER BROTCORNE

Dit wetsvoorstel is vrij technisch van aard. De heer Brotcorne vestigt de aandacht van de commissie op het gewicht van een goed begrip ervan.

Bij de invoering van de nieuwe wet over de belastingprocedure en de oprichting van fiscale rechtbanken binnen de rechtbanken van eerste aanleg, heeft men een tekst opgeheven die de belastingplichtige de mogelijkheid bood zijn dossier te raadplegen in het raam van een bezwaarprocedure. De heer Brotcorne meent dat de *ratio legis* was dat een dergelijk dossier uiteindelijk gelijkgesteld kan worden met een bestuurshandeling. De bezwaarprocedure of het uitwisselen van dossiers of gegevens in het raam van de bezwaarprocedure is een bestuurshandeling. Zij is bijgevolg onderworpen aan de openbaarheid, waardoor de belastingplichtige vanzelfsprekend inzage in zijn dossier krijgt.

Het arrest van het Hof van Cassatie van 23 oktober 2000 (*Pas*, I, blz. 570) oordeelde dat de wet op de openbaarheid van de bestuurshandelingen niet van toepassing is bij het onderzoek van een bezwaar tegen een aanslagbiljet omdat de wet in dat geval het beroep niet toestaat voor de Raad van State, zoals gewoonlijk bij bestuurshandelingen, maar wel voor de burgerlijke rechtbanken die men heeft opgericht in het raam van de belastingprocedure.

Om dat euvel te verhelpen heeft de minister met een omzendbrief de controleurs gevraagd een soepele houding aan te nemen inzake de bezwaarprocedure. Dat soort aanbevelingen is echter zelf voor interpretatie vatbaar en de toepassing ervan hangt af van de goede wil van de controleur. Belastingplichtigen kunnen daardoor soms heel moeilijk of zelfs helemaal niet de documenten verkrijgen waarvan zij misschien het bestaan niet kennen en die nieuw zijn in het kader van het onderzoek van hun bezwaar.

Dit voorstel wil dergelijke mogelijke willekeur voorkomen en dat elementaire recht van de verdediging vastleggen in een wettekst die niet voor interpretatie vatbaar is. Te dien einde voert het voorstel een vroeger bestaande tekst opnieuw in.

III. BESPREKING

De heer Steverlynck dient een amendement nr. 1 in op artikel 2. Zoals het inzagerecht in elk geval ook op basis van de Grondwet zou kunnen worden toegekend, wat onduidelijk geworden is na het arrest van het Hof van Cassatie, is dit ook het geval voor een afschrift. Dit is immers ook voorzien zowel in de Grondwet als in de wet van 11 april 1994 op de openbaarheid van bestuurshandelingen.

Pour la clarté, cet amendement entend prévoir qu'outre le droit de consulter le dossier, le contribuable a aussi la possibilité d'en demander une copie, ce qui serait d'ailleurs souhaitable dans n'importe quelle procédure.

L'intervenant relève par ailleurs une erreur dans le texte néerlandais des développements. Au deuxième alinéa de la page 2, il convient en effet de lire « article 374, derde lid » au lieu de « article 3 ».

Point de vue du ministre des Finances

Le représentant du ministre des Finances fait remarquer que la proposition tend à remplacer l'article 374, alinéa 3, et à réinsérer l'ancien texte. En effet, ce droit de consultation était autrefois inscrit dans le Code des impôts. Il a été supprimé par la loi du 15 mars 1999 sur la nouvelle procédure contentieuse.

Il faut souligner que jusqu'à présent, l'administration n'a jamais contesté le droit du contribuable de consulter son dossier fiscal. Il y a une bonne raison à la base de la suppression de l'ancien texte. Lorsque la nouvelle procédure fiscale contentieuse a été instaurée, on a transformé le rôle du directeur régional des contributions qui, autrefois, était considéré comme un rôle juridictionnel: il a été inscrit dans la loi que le directeur statue en tant qu'autorité administrative. Par conséquent, la loi du 11 avril 1994 sur la publicité de l'administration s'applique aussi à tous les stades du contentieux administratif, y compris au stade de la réclamation. C'est la raison pour laquelle le ministre considère que la proposition de loi est superflue. C'est d'autant plus vrai que l'arrêt de la Cour de cassation du 23 octobre 2000, auquel la proposition fait allusion, porte sur une situation qui était antérieure à la loi sur la nouvelle procédure contentieuse. Par conséquent, les conclusions que certaines doctrines en ont retirées ne sont pas partagées par l'administration des Finances. Celle-ci, dès le départ, a considéré que c'était la loi du 11 avril 1994 sur la publicité de l'administration qui s'applique et continue à le faire.

Dès lors, le ministre est d'avis que la proposition de loi est basée sur une prémisse qui n'est pas tout à fait correcte quant à l'interprétation de l'arrêt de la Cour de cassation.

Réplique de M. Brotcorne

M. Brotcorne reconnaît que l'arrêt de la Cour de cassation s'applique à un cas antérieur à la nouvelle législation. Il n'empêche qu'il peut y avoir là une source de difficultés d'interprétation. La sécurité juridique, dans une matière comme celle-là, recommande que l'on puisse la couler dans un texte légal, d'autant plus que ça ne pose pas de difficultés pour l'administration. Ce qui se conçoit bien, peut s'énoncer claire-

Voor de duidelijkheid wil het amendement voorzien dat men naast het inzagerecht ook de mogelijkheid krijgt om een afschrift te vragen zoals overigens in elke mogelijke procedure wenselijk zou zijn.

De spreker wijst overigens nog op een fout in de Nederlandse tekst van de toelichting. Op bladzijde 2 leze men in het tweede lid « artikel 374, derde lid » in plaats van « artikel 3 ».

Standpunt van de minister van Financiën

De vertegenwoordiger van de minister van Financiën merkt op dat het voorstel artikel 374, derde lid, wil vervangen door de vorige tekst. Het inzagerecht was vroeger inderdaad opgenomen in het Wetboek van de inkomstenbelastingen. Het werd afgeschaft door de wet van 15 maart 1999 betreffende de beslechting van fiscale geschillen.

Er zij op gewezen dat de fiscus totnogtoe nooit het recht van de belastingplichtige op inzage van zijn belastingdossier ter discussie heeft gesteld. Er bestond een goede reden om de oude tekst te schrappen. Toen de nieuwe fiscale geschillenprocedure werd ingevoerd, heeft men een wijziging aangebracht in de rol van de gewestelijke directeur der belastingen, die vroeger als een gerechtelijke rol beschouwd werd: men heeft in de wet vastgelegd dat de directeur uitspraak doet in zijn hoedanigheid van bestuurlijke overheid. De wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur is dus van toepassing op alle stadia van een bestuurlijk geschil, met inbegrip van het bezwaar. Om die reden vindt de minister het wetsvoorstel overbodig. Bovendien betrof het arrest van het Hof van Cassatie van 23 oktober 2000, waarnaar het voorstel verwijst, een toestand die voorafgaat aan de wet betreffende de nieuwe geschillenprocedure. De fiscus is het bijgevolg niet eens met de gevolgen die sommige exegeten daaraan verbonden hebben. Van bij het begin was het voor de fiscus duidelijk dat de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur van toepassing is en blijft.

De minister meent dus dat het wetsvoorstel stoelt op niet geheel correcte interpretatie van het arrest van het Hof van Cassatie.

Antwoord van de heer Brotcorne

De heer Brotcorne is het ermee eens dat het arrest van het Hof van Cassatie slaat op een toestand die de nieuwe wetgeving voorafgaat. Dat neemt niet weg dat het aanleiding kan geven tot interpretatieproblemen. In een dergelijke aangelegenheid is het omwille van de rechtszekerheid aangewezen om de regeling in een wettekst vast te leggen, des te meer daar zulks geen problemen oplevert voor de fiscus. Wat goed uitge-

ment et peut figurer dans le Code. De cette manière, le problème serait réglé définitivement.

Le représentant du ministre rétorque que le problème n'est pas que l'administration puisse un jour contester ce droit de consultation. Le point de vue du ministre des Finances et de son administration est de dire que la loi du 11 avril 1994 sur la publicité de l'administration est applicable au stade du contentieux administratif. Par conséquent, il n'y a pas lieu d'introduire une mesure supplémentaire. D'ailleurs, la loi précise expressément que le directeur des contributions statue sur les réclamations en tant qu'autorité administrative. Ce principe est transposé dans l'article 375 du Code des impôts. L'intervenant maintient donc que ladite loi du 11 avril 1994 est amplement suffisante pour assurer les droits du contribuable.

IV. VOTES

L'article 1^{er} est rejeté par 4 voix contre 2 et 3 abstentions, ce qui emporte le rejet de la proposition de loi.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité des 10 membres présents.

Le rapporteur,
Jan STEVERLYNCK.

Le président,

Jean-Marie DEDECKER.

dacht is, kan duidelijk verwoord worden en in het Wetboek worden opgenomen. Op die manier is het probleem definitief geregeld.

De vertegenwoordiger van de minister antwoordt dat het probleem er niet in bestaat dat het bestuur ooit het inzagerecht zou kunnen betwisten. Het standpunt van de minister van Financiën en zijn bestuur is dat de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur van toepassing is op de bestuursgeschillen. Het is bijgevolg niet nodig een bijkomende maatregel in te voeren. De wet bepaalt trouwens uitdrukkelijk dat de directeur der belastingen als bestuurlijke overheid uitspraak doet over de bezwaren. Dat beginsel is opgenomen in artikel 375 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen. Spreker blijft er dus bij dat de voornoemde wet van 11 april 1994 meer dan volstaat om de rechten van de belastingplichtigen te waarborgen.

IV. STEMMINGEN

Artikel 1 wordt verworpen met 4 tegen 2 stemmen bij 3 onthoudingen, hetgeen de verwerping van het wetsvoorstel tot gevolg heeft.

Dit verslag is eenparig goedgekeurd door de 10 aanwezige leden.

De rapporteur,
Jan STEVERLYNCK.

De voorzitter,

Jean-Marie DEDECKER.