

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1997-1998

11 JUNI 1998

Wetsontwerp betreffende de rechterlijke inrichting in fiscale zaken

AMENDEMENTEN

Nr. 2 VAN DE HEER WEYTS

Art. 8

Het tweede lid van voorgestelde artikel 1385^{undecies} (nieuw) van het Gerechtelijk Wetboek, vervangen als volgt:

« Voor de toepassing hiervan en onverminderd bijzondere bepalingen, wordt een administratief beroep geacht te zijn ingewilligd indien aan de eiser geen kennis is gegeven van de uitspraak binnen zes maanden nadat de administratieve overheid is gebreke is gesteld. Evenwel kan de administratieve overheid, in bijzondere gevallen die zij complex acht (vanaf de datum van ingebrekestelling), een bijkomende redelijke termijn bepalen om een uitspraak te doen.

De ingebrekestelling wordt gedaan bij aangetekende brief, ten vroegste achttien maanden nadat het beroep is ingesteld zonder dat aan de beroeper kennis is gegeven van de uitspraak. »

Verantwoording

Het stilzwijgen van de fiscale administratie aan het einde van de administratieve fase (in beginsel 18 maanden + 6 maanden) wordt

Zie:

Gedr. St. van de Senaat:

1-967 - 1997/1998:

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

Nr. 2: Amendement.

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1997-1998

11 JUIN 1998

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

AMENDEMENTS

N° 2 DE M. WEYTS

Art. 8

Remplacer le deuxième alinéa de l'article 1385^{undecies} (nouveau) proposé du Code judiciaire par ce qui suit:

« Pour l'application de ce qui précède et sans préjudice de dispositions particulières, le recours administratif est censé être accueilli s'il n'est pas notifié au demandeur de décision dans les six mois de la mise en demeure de l'autorité administrative. Toutefois, l'autorité administrative peut, dans des cas particuliers qu'elle juge complexes (à partir de la date de la mise en demeure), fixer un délai supplémentaire raisonnable pour se prononcer.

La mise en demeure doit avoir lieu par lettre recommandée au plus tôt dix-huit mois après que le recours a été introduit, lequel est resté pendant sans qu'une décision soit notifiée au demandeur. »

Justification

Le projet assimile le silence de l'administration fiscale au terme de la phase administrative (en principe, 18 mois + 6 mois) au rejet

Voir:

Documents du Sénat:

1-967 - 1997/1998:

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

N° 2: Amendement.

in het ontwerp gelijkgesteld met de afwijzing van het bezwaarschrift. Slechts wanneer de administratie nalaat, na aanmaning door de belastingplichtige, het uitblijven van haar beslissing te motiveren binnen de zes maanden, wordt het bezwaarschrift geacht te zijn ingewilligd.

Het aangehouden stilzwijgen dient in beginsel te worden gelijkgesteld met een aanvaarding van het bezwaarschrift. Zoniet wordt de gehele administratieve fase voor de belastingplichtige slechts een verzwaring van de procedure, aangezien hij na verloop van twee jaar in vele gevallen alsnog naar de rechtbank moet, en daar een juridictionele procedure in eerste aanleg moet starten.

Het is een essentieel beginsel van behoorlijk bestuur dat indien een administratieve overheid, aan wie een wettelijke verplichting tot handelen wordt opgelegd, in gebreke blijft deze handeling te stellen, zij zelf de gevolgen draagt van deze nalatigheid.

Het ontwerp is op dit punt niet alleen in strijd met voornoemd algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, maar tevens met wat als principe geldt in fiscale zaken, namelijk dat bij gebrek aan een administratieve beslissing, de eis of het bezwaar wordt beschouwd als ingewilligd. Dit geldt onder meer voor de fiscale «ruling» (artikel 345 van het WIB 1992 en overeenstemmende artikelen in de andere fiscale wetboeken), de vervanging van de factuur door een ander document (artikel 6 van het KB/BTW nr. 1 van 29 december 1992) en het bezwaarschrift tegen een gemeentelijke of provinciale taks (artikel 10, wet van 24 december 1996). Hetzelfde principe kan worden teruggevonden in andere reglementeringen zoals bijvoorbeeld het Vlaams decreet betreffende de ruimtelijke ordening (bouwvergunning) of VLAREM (milieuvergunning).

Het is dan ook ontoelaatbaar om, louter om redenen van administratieve aard, dit fundamenteel beginsel opzij te schuiven en de fiscale administratie die in gebreke blijft binnen de gestelde termijnen te antwoorden op de bezwaren van de belastingplichtige, in het gelijk te stellen door deze bezwaren als afgewezen te beschouwen.

De flagrante onlogica van deze bepaling wordt nog versterkt door het feit dat aan de belastingplichtige een wettelijk middel ter beschikking wordt gesteld om de administratie aan te manen tot een reactie op het bezwaarschrift (bij aangetekend schrijven), terwijl geen enkele sanctie/gevolg ten aanzien van de administratie wordt voorzien, indien haar reactie zelfs na deze aanmaning zou uitblijven, op voorwaarde dat dit stilzwijgen gemotiveerd wordt.

De bepaling heeft een averechts effect ten aanzien van de beoogde doelstellingen van de vernieuwde procedure: snelheid en efficiëntie. De fiscale administratie heeft er bij de huidige libellering van het beoogde artikel alle belang bij te zwijgen. Waarom dan in discussie treden met de belastingplichtige?

Tijdens de behandeling in de Kamer deed de minister van Financiën trouwens de bekommernis dat ten allen prijze moet worden voorkomen dat de administratie systematisch zou verzuiemen zich uit te spreken binnen de vastgelegde termijnen, om zo veel mogelijk bezwaarschriften als impliciet verworpen te beschouwen. De minister suggereert als oplossing een tuchtprocedure tegen directeurs die geregeld de termijnen laten voorbijgaan zonder een beslissing te nemen (Verslag, Kamer, 1341/17-97/98, blz. 31). Er kan echter gevreesd worden dat de tuchtrechtelijke bevoegdheid in deze tekort zal schieten.

Het valt dan ook te vrezen dat deze bepaling de huidige achterstand in de behandeling van bezwaarschriften door de administratie zal verleggen naar de vijf fiscale kamers in de rechtbanken van eerste aanleg. De enige stap die de belastingplichtige bij voortdurend stilzwijgen kan zetten, is immers het aanvatten van de juridictionele fase in de procedure.

Bovendien creëert de formule een volledige scheefftrekking ten opzichte van de procedure die inzake BTW-geschillen moet

de la réclamation. Ce n'est que lorsque l'administration omet, après une mise en demeure faite par le contribuable, de motiver son absence de décision dans les six mois que la réclamation est censée être accueillie.

En principe, le silence persistant doit être assimilé à une acceptation de la réclamation. Dans le cas contraire, toute la phase administrative ne représente plus pour le contribuable qu'un alourdissement de la procédure, étant donné qu'à l'expiration de la période de deux ans, il doit encore, dans de nombreux cas, ester en justice et engager une procédure juridictionnelle en première instance.

C'est un principe essentiel de bonne administration de dire que si une autorité administrative à laquelle une obligation d'agir est imposée omet d'accomplir cet acte, elle doit elle-même supporter les conséquences de cette omission.

Sur ce point, le projet est contraire non seulement au principe général susvisé de bonne administration, mais aussi à ce qui tient lieu de principe en matière fiscale, à savoir qu'à défaut de décision administrative, la demande ou la réclamation est considérée comme accueillie. Il en est ainsi, notamment, du «ruling» fiscal (article 345 CIR 1992 et articles correspondants des autres codes fiscaux), du remplacement de la facture par un autre document (article 6 de l'AR/TVA n° 1 du 29 décembre 1992) et de la réclamation contre une taxe communale ou provinciale (article 10, loi du 24 décembre 1996). On retrouve le même principe dans d'autres réglementations, par exemple le décret flamand concernant l'aménagement du territoire (permis de bâtir) ou le VLAREM (autorisation écologique).

Il est donc inadmissible de passer outre, pour des raisons d'ordre purement administratif, à ce principe fondamental et de donner raison à l'administration fiscale qui omet de répondre dans les délais impartis aux griefs du contribuable en considérant ces griefs comme rejetés.

Le caractère illogique flagrant de cette disposition est encore renforcé par le fait qu'un moyen légal est mis à la disposition du contribuable pour sommer l'administration de réagir à la réclamation (par lettre recommandée), alors qu'aucune sanction/suite n'est prévue à l'égard de l'administration au cas où celle-ci omettrait de réagir même après cette mise en demeure, à la condition que ce silence soit motivé.

La disposition a un effet contraire aux objectifs poursuivis par la nouvelle procédure: rapidité et efficacité. Compte tenu du libellé actuel de l'article en question, l'administration fiscale a tout intérêt à garder le silence. Pourquoi, dans ce cas, engagerait-elle la discussion avec le contribuable?

Lors de l'examen à la Chambre, le ministre des Finances partageait d'ailleurs le souci d'éviter à tout prix que l'administration n'omette systématiquement de se prononcer dans les délais impartis, pour considérer le plus grand nombre possible de réclamations comme implicitement rejetées. Il suggère comme solution une procédure disciplinaire à l'encontre de directeurs qui laissent régulièrement expirer les délais sans prendre de décision (rapport de la Chambre, 1341/17 - 97/98, p. 31). On peut toutefois craindre que la compétence disciplinaire soit en l'espèce lacunaire.

Il est donc à craindre que cette disposition ne déplace au niveau des cinq chambres fiscales des tribunaux de première instance l'arriéré qu'accuse actuellement l'examen des réclamations par l'administration. La seule démarche que le contribuable puisse engager en cas de silence persistant consiste en effet à entamer la phase juridictionnelle de la procédure.

En outre, la formule s'écarte tout à fait de la procédure applicable aux litiges en matière de TVA, alors qu'un des objectifs de la

worden gevolgd, terwijl één van de bedoelingen van de hervorming is de geschilprocedures in de twee takken van de fiscaliteit, die vaak met elkaar verbonden zijn, op elkaar af te stemmen en aldus te vereenvoudigen.

Er dient bijgevolg te worden gezocht naar een gulden middenweg tussen de impliciete afwijzing, die onrechtvaardig is in hoofde van de belastingplichtige, en de impliciete inwilliging zonder meer, die de administratieve overheid in welbepaalde ingewikkelde dossiers in tijdsnood zou kunnen brengen. Het amendement sterkt ertoe het principe van de impliciete inwilliging van het bezwaarschrift te koppelen aan een verlenging van de voorziene termijnen, in de gevallen waar dit noodzakelijk is.

Nr. 3 VAN DE HEER WEYTS

Art. 8

Het voorgestelde 1385 *undecies*, derde lid (nieuw), van het Gerechtelijk Wetboek, doen vervallen.

Verantwoording

In het oorspronkelijke ontwerp werd het principe ingeschreven dat de eiser in eerste aanleg van de jurisdictionele procedure geen nieuwe bezwaren kon aanvoeren die niet in de administratieve fase werden opgeworpen.

Deze bepaling beknotte (ook volgens de Raad van State) de mogelijkheden in de gerechtelijke fase in grote mate. Het kan immers niet dat de belastingplichtige gebonden is door de houding die hij in de (verplichte) louter administratieve fase heeft ingenomen, terwijl hij in bepaalde gevallen pas een deskundige inschakelt in de gerechtelijke fase.

De huidige tekst stelt dat de inbreng van nieuwe bezwaren is toegelaten in de gedinginleidende akte, op voorwaarde dat de belastingplichtige verantwoordt waarom deze bezwaren niet vroeger (in de administratieve fase) werden opgeworpen.

Deze verantwoordingsplicht betekent voor de rechtzoekende een nodeloze verzwaring van de procedure. De verplichting leidt immers tot rechtsonzekerheid. Gaat het om een louter formele voorwaarde, waarvan de inhoud slechts marginaal zal getoetst worden door de rechtbank, of zal de rechtbank voor elke verantwoording die wordt gegeven, oordelen of deze al dan niet zwaar genoeg weegt om te worden toegelaten?

Om alle rechtsonzekerheid op dit vlak te vermijden, schrapt het amendement zowel de verantwoordingsplicht als de bijkomende voorwaarden waaraan de inbreng van nieuwe bezwaren ná de gedinginleidende akte, worden onderworpen.

Johan WEYTS.

réforme est d'harmoniser et, partant, de simplifier les procédures contentieuses dans les deux branches de la fiscalité, qui sont souvent liées entre elles.

Il faut dès lors chercher le juste milieu entre le rejet implicite, qui est injuste pour le contribuable, et l'acceptation implicite pure et simple, qui pourrait, dans des dossiers complexes bien déterminés, prendre de court l'autorité administrative. L'amendement vise à lier le principe de l'acceptation implicite de la réclamation à une prolongation des délais prévus dans les cas où cela s'impose.

N° 3 DE M. WEYTS

Art. 8

Supprimer l'article 1385 *undecies*, troisième alinéa (nouveau), proposé du Code judiciaire.

Justification

Dans le projet initial était inscrit le principe selon lequel le demandeur en première instance de la procédure juridictionnelle ne pouvait pas formuler de nouveaux griefs qui n'avaient pas été invoqués lors de la phase administrative.

Cette disposition limitait, dans une large mesure (selon le Conseil d'État également), les possibilités dans la phase judiciaire. En effet, il n'est pas possible que le contribuable soit lié par l'attitude qu'il avait adoptée dans la phase purement administrative (obligatoire) alors que dans certains cas, il ne fait intervenir un expert que dans la phase judiciaire.

Le texte actuel dispose que la formulation de nouveaux griefs est admise dans l'acte introductif d'instance, à la condition que le contribuable justifie la raison pour laquelle ces griefs n'ont pas été avancés précédemment (lors de la phase administrative).

Cette obligation de justification constitue, pour le justiciable, un alourdissement inutile de la procédure. En effet, l'obligation engendre une insécurité juridique. S'agit-il d'une condition purement formelle, dont la teneur ne sera vérifiée que marginalement par le tribunal, ou celui-ci jugera-t-il, pour chaque justification donnée, si elle a ou non suffisamment de poids pour être admise?

En vue de prévenir toute insécurité juridique sur ce point, le présent amendement supprime tant l'obligation de justification que les conditions supplémentaires auxquelles est soumise la formulation de nouveaux griefs après l'acte introductif d'instance.