

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2001-2002

14 NOVEMBER 2001

Wetsontwerp tot wijziging van verscheidene belastingwetboeken, wat de voorziening in cassatie betreft en de vertegenwoordiging van de Staat voor de hoven en rechtbanken

Evocatieprocedure

VERSLAG

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

Dit wetsontwerp werd op 17 juli 2001 aangenomen door de Kamer van volksvertegenwoordigers en op 17 oktober 2001 geëvoceerd door de Senaat.

De onderzoekstermijn bepaald voor dit ontwerp, verstrijkt op 17 december 2001.

De commissie heeft het ontwerp besproken tijdens twee vergaderingen op 14 november 2001.

Aan de werkzaamheden van de commissie hebben deelgenomen :

1. Vaste leden : de heren De Grauwe, voorzitter; Caluwé, Creyelman, de Clippele, D'Hooghe, Hordies, Maertens, Moens, Poty, Ramoudt, Thissen en Siquet, rapporteur.

2. Plaatsvervangers : mevrouw Leduc, de heren Morael en Vandenberghe.

Zie :

Stukken van de Senaat :

2-865 - 2000/2001 :

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

2-865 - 2001/2002 :

Nr. 2: Amendementen.

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2001-2002

14 NOVEMBRE 2001

Projet de loi modifiant divers codes fiscaux, en ce qui concerne le pourvoi en cassation et la représentation de l'État devant les cours et tribunaux

Procédure d'évocation

RAPPORT

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

Le projet de loi qui fait l'objet du présent rapport a été adopté par la Chambre des représentants le 17 juillet 2001 et évoqué par le Sénat le 17 octobre 2001.

Le délai d'examen fixé pour ce projet vient à échéance le 17 décembre 2001.

La commission a examiné le projet au cours de deux réunions, qui se sont tenues le 14 novembre 2001.

Ont participé aux travaux de la commission :

1. Membres effectifs : MM. De Grauwe, président; Caluwé, Creyelman, de Clippele, D'Hooghe, Hordies, Maertens, Moens, Poty, Ramoudt, Thissen et Siquet, rapporteur.

2. Membres suppléants : Mme Leduc, MM. Morael et Vandenberghe.

Voir :

Documents du Sénat :

2-865 - 2000/2001 :

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

2-865 - 2001/2002 :

N° 2: Amendements.

I. UITEENZETTING VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Het besproken wetsontwerp bevat twee groepen bepalingen:

a) bepalingen betreffende de voorziening in cassatie in fiscale aangelegenheden (artikelen 2 en 4 tot 8);

b) twee bepalingen die ertoe strekken de verschijning in persoon in naam van de Staat mogelijk te maken voor elke ambtenaar van een belastingadministratie in betwistingen betreffende de toepassing van het Wetboek van de inkomstenbelastingen (artikelen 3 en 9).

Het eerste aspect, de formele aanpassing van verschillende teksten inzake fiscale procedure die te maken hebben met de voorziening in cassatie, doet geen bijzondere problemen rijzen. In verschillende artikelen van de fiscale procedure wordt de formulering van de mogelijkheid om een verzoekschrift houdende voorziening in cassatie neer te leggen gewijzigd.

Het tweede aspect betreft eigenlijk een belangrijke bepaling die is opgenomen in het plan van regeringscommissaris Alain Zenner over de vereenvoudiging van de fiscale procedures en de bestrijding van de grote fiscale fraude. Die bepaling betreft de mogelijkheid voor de Staat om voor de rechtbanken in persoon te verschijnen via ambtenaren van het departement en niet langer door de tussenkomst van de minister zelf.

De wetten van 15 en 23 maart 1999 tot hervorming van de fiscale procedure hebben de rechtbanken van eerste aanleg bevoegd gemaakt om in eerste aanleg uitspraak te doen over geschillen met betrekking tot de inkomstenbelastingen. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de wetgever werk wou maken van een eenvormig beheer van de belastingheffing en -geschillen, waarbij de taxatieambtenaar zelf zijn dossier voor de rechtbank van eerste aanleg zou kunnen verdedigen.

In de rechtsleer is echter veel kritiek geuit op het feit dat de Staat in het kader van fiscale geschillen in persoon voor de rechtbank kan verschijnen via een van zijn ambtenaren die dan als «orgaan» optreedt. Een en ander leidt overigens tot voor de Staat ongunstige vonnissen.

Het wetsontwerp moet het mogelijk maken af te stappen van de stelling volgens welke ambtenaren van het departement de Staat niet mogen vertegenwoordigen voor de rechtbanken. In sommige rechterlijke beslissingen wordt de stelling volgens welke de Staat door zijn ambtenaren vertegenwoordigd kan worden, wel aanvaard. Andere beslissingen gaan daartegen in hoewel het Gerechtelijk Wetboek bepaalt dat ongeacht welke rechtspersoon zich mag laten vertegenwoordigen door de persoon die hij uit zijn midden

I. EXPOSÉ DU MINISTRE DES FINANCES

Le projet de loi à l'examen comporte deux groupes de dispositions:

a) des dispositions relatives aux pourvois en cassation en matière fiscale (articles 2 et 4 à 8);

b) deux dispositions tendant à permettre la comparution en personne au nom de l'État par tout fonctionnaire d'une administration fiscale dans les contestations relatives à l'application du code des impôts sur les revenus (articles 3 et 9).

Le premier aspect, l'adaptation formelle de différents textes en matière de procédure fiscale touchant au pourvoi en cassation, ne pose pas de problèmes particuliers. Au travers de plusieurs articles de la procédure fiscale, la formulation concernant la possibilité d'introduire le pourvoi en cassation est modifiée.

Le deuxième aspect est en fait une disposition importante qui figure dans le plan déposé en matière de simplification des procédures fiscales et de lutte contre la grande fraude fiscale par le commissaire du gouvernement Alain Zenner. Elle concerne la possibilité pour l'État de comparaître en personne devant les tribunaux à l'intervention de fonctionnaires du département et pas seulement à l'intervention du ministre lui-même.

Les lois de réforme de la procédure fiscale des 15 et 23 mars 1999 ont confié aux tribunaux de première instance le premier degré de juridiction en matière de contentieux de l'impôt sur les revenus. Il ressort des travaux parlementaires que la volonté du législateur était d'instaurer une unité de gestion de la taxation et du contentieux et donc de permettre à l'agent taxateur de défendre lui-même son dossier devant le tribunal de première instance.

Toutefois, la circonstance que, dans le cadre du contentieux fiscal, l'État puisse comparaître en la personne d'un de ses fonctionnaires, agissant en qualité d'organe, fait l'objet de nombreuses critiques doctrinales et suscite des jugements défavorables à l'État.

Le projet de loi permettra de trancher la contestation qui consiste à refuser que des fonctionnaires du département représentent l'État devant les tribunaux. Certaines décisions de justice admettent la thèse selon laquelle l'État puisse être représenté par ses fonctionnaires. D'autres décisions vont en sens inverse, alors que pourtant, le Code judiciaire prévoit que n'importe quelle personne morale est autorisée à se faire représenter par la personne qu'elle désigne en son sein. Certains estiment que seul le ministre est habilité

aanwijst. Sommigen zijn van mening dat enkel de minister gemachtigd is om in naam van de Staat in persoon te verschijnen voor de rechtbanken van de rechterlijke orde. Deze vereiste is onverenigbaar met een rationeel en efficiënt beheer en vooral met het doel van de hervorming volgens hetwelk de taxatieambtenaar meer verantwoordelijkheid draagt.

De principes van de wet van 15 maart 1999 betreffende de beslechting van fiscale geschillen strekten ertoe aan de ambtenaren van de belastingadministratie het beheer van de geschillen voor de rechtbanken van eerste aanleg op te dragen. Na de hoorzitting met meester Baltus, vertegenwoordiger van de Raad van de Orde van de balie van Brussel (zie verslag van de heren Coene en Santkin, stuk Senaat, nr. 1-966/11 — 1998/1999, blz. 97 en volgende) werd niettemin besloten deze uitdrukkelijke specifieke bepaling die voorzag in deze vertegenwoordiging, in te trekken. Meester Baltus was nochtans de mening toegedaan dat de theorie volgens welke elke ambtenaar die door de bevoegde overheid behoorlijk gemachtigd wordt om de Staat te vertegenwoordigen, in werkelijkheid een orgaan van de Staat is, op zichzelf voldoende was om die verschijning in persoon mogelijk te maken. Volgens dit gegrond advies zou het departement, in de huidige stand van de wetgeving, met andere woorden in persoon kunnen worden vertegenwoordigd door een van zijn ambtenaren.

Thans stelt men een patsituatie vast aangezien in een aantal dossiers de Orde van advocaten doelgericht is tussengekomen om te laten vaststellen dat de Staat slechts door een advocaat of door de minister zelf op geldige wijze vertegenwoordigd is.

In verband met het argument dat door de balie is aangevoerd en dat slaat op het pleitmonopolie van de advocaten, wijst de minister erop dat dit monopolie niet ter discussie staat. Het wetsontwerp bepaalt enkel dat in geschillen betreffende de toepassing van een belastingwet welke ambtenaar ook van een belastingadministratie in persoon kan verschijnen in naam van de Staat. Opgemerkt zij overigens dat de verschijning in persoon reeds voor onverschillig welke rechtzoekende geldt.

De minister voegt eraan toe dat hij, op verzoek van de administratie, voor ingewikkelde gevallen waarin principiële kwesties of buitengewoon belangrijke zaken op het spel staan, geregeld advocaten aanwijst om de Staat te vertegenwoordigen. Het komt er hier niet op aan de mogelijkheid van vertegenwoordiging door een advocaat uit te sluiten. Het is louter de bedoeling ambtenaren in staat te stellen het departement te vertegenwoordigen in minder complexe gevallen.

Een dergelijke maatregel werd al genomen in sociale aangelegenheden. In fiscale aangelegenheden past die maatregel in de logica van de noodzakelijke mentaliteitswijziging waarvan sprake is in het plan

à comparaître en personne au nom de l'État devant les tribunaux de l'ordre judiciaire. Cette exigence est incompatible avec une gestion rationnelle et efficace et est inconciliable avec l'objectif de la réforme allant vers une plus grande responsabilisation de l'agent taxateur.

Les principes mêmes de la loi du 15 mars 1999 relative au contentieux en matière fiscale visaient à confier aux fonctionnaires de l'administration fiscale la gestion des litiges devant les tribunaux de première instance. Suite à l'audition de maître Baltus, représentant du Conseil de l'Ordre du barreau de Bruxelles (voir: rapport de MM. Coene et Santkin, doc. Sénat, n° 1-966/11 — 1998/1999, p. 97 et suivantes), il fut néanmoins décidé de retirer la disposition particulière expresse prévoyant cette représentation car, selon maître Baltus, la théorie de l'organe suffisait à elle seule pour permettre cette comparution en personne. En d'autres mots, selon cet avis autorisé, le département en l'état actuel de la législation pourraient être représenté en personne par un de ses fonctionnaires.

Actuellement, on constate un blocage puisque, dans un certain nombre de dossiers, l'Ordre des avocats est intervenu volontairement pour faire constater que l'État n'est valablement représenté que par un avocat ou par le ministre lui-même.

En ce qui concerne l'argument évoqué par le barreau du monopole de plaidoirie des avocats, le ministre souligne que ce monopole n'est pas mis en cause. Le projet de loi prévoit uniquement, que dans les contestations relatives à l'application d'une loi d'impôt, la comparution en personne au nom de l'État peut être assurée par tout fonctionnaire d'une administration fiscale. Il faut d'ailleurs noter que la comparution en personne est déjà prévue pour n'importe quel justiciable.

Le ministre ajoute que pour des cas complexes mettant en cause des questions de principes ou des enjeux particulièrement importants, à la demande de l'administration, il désigne régulièrement des avocats pour représenter l'État. Il ne s'agit pas d'exclure la possibilité d'être représenté par un avocat; mais uniquement de permettre que des fonctionnaires représentent le département dans des cas moins complexes.

De plus, cette mesure existe déjà en matière sociale. En matière fiscale, celle-ci s'inscrit dans la logique du nécessaire changement de culture reprise dans le plan du commissaire du gouvernement chargé de la lutte

van de regeringscommissaris belast met de bestrijding van de grote fiscale fraude en de vereenvoudiging van de fiscale procedures. Het is met andere woorden zaak de taxatieambtenaar meer verantwoordelijkheidszin bij te brengen in het beheer van zijn dossier. Wanneer de administratie kiest voor een bepaalde aanslagmethode, moet zij haar redenering verdedigen tot op het einde en die aanslag verdedigen voor de rechtbanken die bevoegd zijn voor fiscale aangelegenheden.

De minister heeft vastgesteld dat in een groot aantal eenvoudige dossiers de advocaten die zijn aangewezen om het departement te verdedigen, voor de rechtbank conclusies indienen die de argumenten in de nota die hun door de administratie is bezorgd gewoon ongewijzigd overnemen.

Een ander argument van de minister zijn de vrij hoge uitgaven voor de abonnementen van de advocaten van het departement. De nieuwe maatregel moet het mogelijk maken middelen die thans besteed worden aan vrij gewone dossiers, vrij te maken en te gebruiken in complexe dossiers. Op die manier kunnen gespecialiseerde advocaten worden aangewezen en kunnen met het oog daarop meer middelen worden uitgetrokken teneinde het departement te helpen in de dossiers ter bestrijding van de georganiseerde financiële criminaliteit.

Opgemerkt zij dat het bij georganiseerde fiscale fraude die financiële criminaliteit is geworden, zeer moeilijk is een gespecialiseerd advocaat te vinden om de belangen van de Staat te verdedigen omdat die advocaten vaak reeds zijn ingehuurd door de tegenpartij en ook omdat het departement niet de middelen heeft om de honoraria van die advocaten te betalen.

Volgens een niet-representatieve personeelsvereniging van het departement Financiën zijn de ambtenaren geen vragende partij voor deze bijkomende verantwoordelijkheid. De minister begrijpt dat zij vrezende te weinig opgeleid te zijn en zich te moeten verdedigen voor een rechtbank die al bij al vrij indrukwekkend is. Die argumenten gelden echter ook voor de tegenpartij dit wil zeggen de belastingplichtigen. Is het dan niet wenselijk te kiezen voor een eenvoudiger en makkelijker rechtstoegang? Dat zou immers iedereen ten goede komen.

De beslissing om ambtenaren naar de rechtbank te sturen om er de Staat te vertegenwoordigen werd besproken in het departement alvorens daarover een circulaire werd gemaakt. De mening van de leidende ambtenaren en van heel wat ambtenaren in het veld beantwoordt geenszins aan die van de niet-representatieve vereniging van het departement.

Aangezien een aantal rechtbanken het standpunt dat werd verdedigd bij de hervorming van de fiscale procedure, niet zijn gevolgd heeft de minister thans gekozen voor de bekrachtiging ervan in dit wetsontwerp.

contre la grande fraude fiscale et la simplification des procédures fiscales, c'est-à-dire de responsabiliser plus le taxateur dans la gestion de son dossier. Lorsque l'administration envisage une procédure de taxation, elle doit aller jusqu'au bout de son raisonnement et défendre cette taxation jusque devant les tribunaux qui ont des attributions en matière fiscale.

Le ministre a constaté que dans un grand nombre de dossiers simples, les avocats désignés pour défendre le département, déposent devant les juridictions des conclusions qui reprennent sans les modifier les arguments repris dans la note qui leur a été transmise par l'administration.

Un autre argument du ministre est le coût assez élevé des dépenses consacrées à payer les abonnements des avocats du département. La nouvelle mesure permettra de libérer des moyens consacrés actuellement à des dossiers ordinaires et de les utiliser dans des dossiers complexes afin de désigner des conseils spécialisés en y consacrant des moyens plus importants et ce notamment pour aider le département dans des dossiers de lutte contre la criminalité financière organisée.

Il faut noter qu'en matière de fraude fiscale, lorsqu'elle est organisée et devient de la criminalité, il est très difficile de trouver un avocat spécialisé pour défendre les intérêts de l'État, parce qu'ils sont souvent déjà pris par la partie adverse et aussi parce que le département n'a pas les moyens de payer les honoraires de ces avocats.

Une association — non représentative — du personnel du département des Finances estime que les fonctionnaires ne souhaitent pas vouloir cette responsabilité en plus. Le ministre comprend la crainte du manque de formation et la crainte de certains d'aller devant une juridiction somme toute assez impressionnante, mais ces arguments valent également pour la partie adverse, c'est-à-dire les contribuables. N'y a-t-il pas lieu d'aller alors dans la voie d'un accès plus simple et plus aisé à la justice ce qui vaudrait pour tout le monde ?

La décision d'envoyer devant les juridictions des fonctionnaires pour représenter l'État a été discutée au sein du département avant de faire l'objet d'une circulaire. L'avis des fonctionnaires dirigeants et de bien des fonctionnaires de terrains ne correspondait nullement à celui de l'association non représentative du département.

Actuellement, vu le fait qu'un certain nombre de tribunaux n'ont pas suivi la position défendue lors de la réforme de la procédure fiscale, le ministre a pris l'option de confirmer celle-ci dans le présent projet de loi.

Sommige leden van de balie hebben zich beklagd over een eventuele aantasting van het pleitmonopolie. De minister heeft reeds geantwoord op die vrees (zie *supra*). Meester J. Kirkpatrick legt in een aantal schriftelijk toegestuurde opmerkingen uit dat de ambtenaren van het departement onvoldoende geschoold zijn om op te treden voor de rechtbank. Daar zij geen licentiaten in de rechten zijn en geen enkele werkervaring hebben in het Justitiepaleis noch vertrouwd zijn met pleiten, zullen zij zich voor de rechtbank in aanwezigheid van advocaten in toga in een ondergeschikte positie bevinden. De minister antwoordt hierop dat al geruime tijd gepleit wordt voor een vlottere rechtstoegang. Een partij in het geding, in dit geval het departement Financiën, moet kunnen beslissen over de manier waarop het vertegenwoordigd wordt en tevens over de manier waarop het verdedigd wordt.

De minister meent ook dat het om een belangrijke keuze gaat op het stuk van de uitgaven van het departement. Het is immers verkieslijk middelen uit te trekken voor gespecialiseerde advocaten in het kader van de bestrijding van de grote fiscale fraude en de financiële criminaliteit. Dat is beter dan het blijven betalen van abonnementen voor zaken waarvan het goede verloop niet afhankelijk is van de inschakeling van een advocaat.

De minister heeft er zich toe verbonden de ambtenaren beter op te leiden. Daarenboven herhaalt hij dat dit wetsontwerp geenszins verhindert dat advocaten worden aangewezen indien dat nodig is. De minister is bereid de administratie te vragen een nota op te stellen waarin wordt bepaald in welke gevallen en volgens welk criterium het departement de aanwijzing van een advocaat vraagt.

II. BESPREKING

Commentaren en vragen van de leden

De voorzitter verklaart dat, bij brief van 5 november 2001, de heer Paul Lejeune, nationaal voorzitter van het Comité ter verdediging van het personeel van Financiën (CVPB), een motie tegen de beslissing om de geschillendossiers door de taxatieagenten voor de rechtbank te laten verdedigen, aan de Senaat heeft overgezonden.

De voorzitter brengt verslag uit van het bezoek van het voornoemd Comité ter verdediging van het personeel van Financiën dat een petitie heeft overhandigd in naam van 1 212 ambtenaren van Financiën; dit is ongeveer de helft van het totale aantal taxatieambtenaren.

De argumenten in deze petitie tegen de vertegenwoordiging voor de rechtbanken zijn enerzijds het gebrek aan opleiding en anderzijds de tijd die zij nu in de rechtbanken zullen moeten doorbrengen en die

Certains membres du barreau se sont plaint d'une éventuelle atteinte au monopole de plaidoirie. Le ministre a déjà répondu à cette crainte (voir *supra*). Maître J. Kirkpatrick, dans une série d'observations adressées par courrier, explique que les fonctionnaires du département ne sont pas qualifiés pour valablement se présenter devant les tribunaux parce que « n'étant pas licenciés en droit et n'ayant aucune pratique du Palais, ni de la plaidoirie, ils vont se trouver en situation d'infériorité devant le tribunal en présence d'avocats en robe. » Le ministre répond à cela que, depuis plusieurs années, on plaide pour un accès facilité à la justice. Une partie à la cause, en l'espèce le département des Finances, doit pouvoir décider à la fois de la manière d'être représentée et d'être défendue.

Le ministre estime aussi qu'il s'agit d'une option importante en matière de dépenses du département. Il est en effet préférable de réserver des moyens à des avocats spécialisés dans le cadre de la lutte contre la grande fraude fiscale et la lutte contre la criminalité financière plutôt que de continuer de payer des abonnements pour des affaires qui ne nécessitent pas l'intervention d'un avocat pour leur bon déroulement.

Le ministre s'est engagé à renforcer la formation des fonctionnaires. En plus, il répète que ce projet de loi n'empêche nullement de désigner des avocats lorsque c'est nécessaire. Le ministre est prêt à demander à l'administration de rédiger une note précisant dans quels cas et selon quel critère le département demande la désignation d'avocats.

II. DISCUSSION

Commentaires et questions des membres

Le président déclare que, par lettre du 5 novembre 2001, M. Paul Lejeune, président national du Comité de défense du personnel des Finances (CDPC), a transmis au Sénat une motion contre la décision de confier aux agents taxateurs la défense des impositions litigieuses devant le tribunal.

Le président fait rapport sur la visite du comité précité de défense du personnel des Finances, lequel a remis une pétition signée par 1 212 agents des Finances, soit environ la moitié du nombre total des agents taxateurs.

Les arguments invoqués dans cette pétition contre la représentation devant les tribunaux sont, d'une part, le manque de formation et, d'autre part, le temps que ces experts devront désormais passer au tribunal

niet meer besteed kan worden aan het eigenlijke werk.

Een commissielid is het eens met de bedoeling van de minister om de verantwoordelijkheidszin van de taxatieambtenaren aan te scherpen en het innen van de belastingen te kunnen nagaan tot en met de behandeling door de rechtbank. Hoewel hij niet vasthoudt aan het pleidooimonopolie van de advocaten in alle fiscale aangelegenheden, vraagt hij zich wel af of er geen andere middelen voorhanden zijn om dat doel te bereiken. Spreker meent dat de mogelijkheid voor de fiscus zich te laten vertegenwoordigen door eigen ambtenaren in beginsel aanvaardbaar is. Bovendien is het een feit dat sommige advocatenbureaus in het verleden louter als doorgeefluik fungeerden en geen juridisch voorbereidingswerk verrichtten. Een aantal bureaus belemmerden zelfs de voortgang van dossiers voor de hoven en rechtbanken. Bovendien vormt het aanstellen van een advocaat een probleem, omdat hiervoor geen objectieve criteria bestaan.

Het lid stelt echter tot zijn verwondering vast dat de huidige minister, toen hij nog volksvertegenwoordiger was, gekant was tegen een bijna identiek voorstel van zijn voorganger. Spreker citeert uit de voorbereidende stukken van de wet van 23 maart 1999, meer bepaald amendement nr. 19, ingediend door mevrouw Cornet en de heer Reynders, dat de gelijkaardige bepaling in de oorspronkelijke tekst van het wetsontwerp wilde doen vervallen. In de verantwoording van dit amendement worden de volgende argumenten aangehaald: «De taak van de rechtbank zal er zeker niet lichter op worden wanneer het standpunt van de Staat wordt verdedigd door een ambtenaar die niet noodzakelijk over een diploma in de rechten beschikt en die in geen geval beschikt over praktijkervaring met debatten voor de rechtbank. (...) De ambtenaren die zullen worden belast met deze taak waarop ze geenszins voorbereid zijn, zullen veel tijd verliezen. Die tijd zouden ze nuttiger kunnen gebruiken om hun traditionele opdrachten te vervullen (...) De administratie kan zich in sommige sociale zaken weliswaar door een ambtenaar laten vertegenwoordigen. Dat precedent lijkt nauwelijks relevant, aangezien die geschillen vanzelfsprekend veel minder ingewikkeld zijn dan de geschillen inzake inkomstenbelastingen. Deze afwijking van het monopolie van de balie dreigt de deur open te zetten voor andere aantastingen van dat monopolie.» Ten slotte waren de indieners de volgende mening toegedaan: «Het zou paradoxaal zijn dat men bij de goedkeuring van een wet die ertoe strekt fiscale geschillen te onderwerpen aan het gemeen recht van het Gerechtelijk Wetboek, onmiddellijk zou willen gaan afwijken van een wezenlijk onderdeel van dat gemeen recht, met name de rol van de balie» (stuk Kamer, 97/98, nr. 1342/9, amendement nr. 16).

Een administratieve omzendbrief van 12 april 2001, met terugwerkende kracht tot 1 april 2001, heeft een

et qu'ils ne pourront plus consacrer à leur travail proprement dit.

Un membre de la commission partage le point de vue du ministre quant à l'objectif de la responsabilisation des agents taxateurs et la traçabilité du recouvrement d'impôt jusqu'à son ultime étape en justice. Il se demande toutefois s'il n'y a pas d'autres moyens pour arriver à cette responsabilisation bien qu'il ne soit attaché au monopole de plaidoirie des avocats en toute matière fiscale. L'intervenant estime que la faculté pour l'administration d'être représentée par ses agents est en principe acceptable. Par ailleurs, il est vrai que, dans le passé, certains bureaux d'avocats ont servi purement et simplement de boîte aux lettres et n'ont pas fourni un travail juridique de préparation. Certains bureaux ont même porté préjudice au bon avancement de dossiers devant les cours et tribunaux. Il y a en outre un problème de désignation, puisqu'il n'existe pas de critères objectifs pour désigner un avocat.

Le membre trouve toutefois étonnant que lorsque l'actuel ministre était encore député, il était opposé à une disposition quasi analogue proposée par son prédécesseur. L'intervenant cite les travaux préparatoires de la loi du 23 mars 1999 et notamment l'amendement n° 19, signé par Mme Cornet et M. Reynders, qui avait pour but de supprimer la disposition similaire qui figurait dans le texte initial du projet de loi. La justification de cet amendement comprenait les motifs suivants: «La tâche du tribunal ne sera nullement facilitée si la thèse de l'État est défendue par un fonctionnaire qui n'est pas nécessairement licencié en droit et qui n'a, en tout cas, aucune pratique du débat judiciaire. (...) Les fonctionnaires qui seront chargés de cette tâche, à laquelle ils ne sont nullement préparés, perdront un temps considérable, qu'ils emploieraient mieux à l'accomplissement de leur mission traditionnelle (...) Il est vrai que dans certaines matières sociales l'administration peut se faire représenter par un fonctionnaire. Ce précédent ne paraît guère pertinent car ces litiges sont bien plus simples que les litiges en matière fiscale d'impôt sur les revenus. Enfin, cette dérogation risque d'ouvrir la porte à d'autres atteintes au monopole.» Enfin, les auteurs estimaient «qu'il serait paradoxal qu'à l'occasion de l'adoption d'une loi qui tend à soumettre le contentieux fiscal au droit commun du Code judiciaire, on veuille introduire immédiatement une dérogation à un élément essentiel à ce droit commun, qui est le rôle du barreau». (doc. Chambre, 97/98, n° 1342/9, amendement n° 16).

Une circulaire administrative du 12 avril 2001, avec effet rétroactif au 1^{er} avril 2001, a donné lieu à une

aantal juridische problemen opgeroepen. Deze omzendbrief voerde reeds een systeem van vertegenwoordiging door de ambtenaren in. Voor ten minste twee hoven van beroep (Gent en Antwerpen) werden de vonnissen vernietigd op grond van het argument dat alleen een wet uitzonderingen op het pleidooimonopolie van de advocaten kan invoeren, en niet een omzendbrief. Het hof van beroep van Bergen heeft daar anders over geoordeeld. De rechters spreken zich niet overal in dezelfde zin uit.

Een dikwijls aangevoerd argument is dat er onvoldoende gespecialiseerde advocaten, onafhankelijk van privé-lobbygroepen, beschikbaar zouden zijn. Dit argument houdt verband met het probleem van de objectieve aanwijzing van de advocaten. Dit probleem wordt door het voorliggende ontwerp helemaal niet opgelost, want het staat de minister nog steeds vrij om in sommige gevallen een advocaat aan te wijzen, zonder dat hiervoor enig objectief criterium geldt.

De ambtenaren, die het dossier ten gronde zeer goed beheersen, beklagen zich erover onvoldoende gewapend te zijn tegenover door de wol geverfde advocaten die allerhande procedureargumenten opwerpen voor de rechtbank. Het ontbreekt hen op dat vlak aan opleiding om op te tornen tegen deze advocaten. Daarom is een voldoende en grondige opleiding van de ambtenaren noodzakelijk. Mensen kunnen pas geresponsabiliseerd worden als ze een opleiding hebben genoten.

Het voorliggende wetsontwerp stelt op zich geen echte problemen vermits de vertegenwoordiging door de ambtenaren slechts een mogelijkheid is en geen verplichting. Het lid vreest echter een veralgemening van de vertegenwoordiging door de ambtenaren en de aanwijzing van een advocaat als uitzondering. De intentie van de minister terzake is duidelijk weergegeven in de omzendbrief van 12 april 2001. De omzendbrief bepaalt ook dat de beslissing om een beroep te doen op een advocaat wordt genomen door de minister op verzoek van de directeur. Dit lijkt een vrij zware procedure.

Daarom wenst het lid dat er waarborgen worden ingebouwd met betrekking tot de wijze waarop dit wetsontwerp in de praktijk zal worden toegepast, namelijk dat de aanwijzing van een advocaat niet helemaal een uitzonderlijke procedure zal worden en dat voor complexe dossiers er daadwerkelijk een gespecialiseerde advocaat zal worden aangesteld. Deze advocaat moet ook op basis van objectieve criteria worden aangewezen. Niet de minister, maar wel de directeur zou moeten beslissen over de aanwijzing van een advocaat. Het lid is er zich wel van bewust dat het moeilijk is om in een wettekst op voorhand vast te leggen wat ingewikkelde dossiers zijn.

Het lid stelt verder voor om bij de administratie een cel van ambtenaren-juristen, gespecialiseerd in de

série de problèmes juridiques. Cette circulaire instaurait déjà le système de représentation par les fonctionnaires. Au moins devant deux cours d'appel (Gand et Anvers), les décisions ont été cassées sur base de l'argument que les exceptions au monopole de plaidoirie des avocats ne peuvent être instaurées que par une loi et non par une circulaire. La cour d'appel de Mons en a jugé autrement. La jurisprudence n'est pas partout la même.

On avance souvent l'argument selon lequel il n'y aurait pas assez d'avocats spécialisés indépendants des groupes de pression privés. Cet argument est à mettre en relation avec le problème de la désignation objective des avocats. Le projet de loi à l'examen ne résout absolument pas le problème, parce que le ministre est toujours libre de désigner dans certains cas un avocat, alors que l'on n'a pas prévu de critère objectif en la matière.

Les fonctionnaires, qui maîtrisent très bien le fond du dossier, se plaignent souvent de ne pas être suffisamment armés contre des avocats rusés qui avancent devant le tribunal toutes sortes d'arguments de procédure. Les fonctionnaires n'ont pas une formation suffisante en la matière pour pouvoir en découdre avec ces avocats. C'est pourquoi il faut leur offrir une formation suffisante et approfondie. On ne pourra les responsabiliser que s'ils sont formés.

Le projet de loi à l'examen ne pose pas en soi de réels problèmes puisque la représentation par des fonctionnaires est une possibilité et non une obligation. Le membre craint toutefois que la représentation par des fonctionnaires se généralise et que les avocats ne soient plus désignés qu'exceptionnellement. L'intention du ministre en la matière se manifeste clairement dans la circulaire du 12 avril 2001. La circulaire prévoit également que la décision de faire appel à un avocat est prise par le ministre à la demande du directeur. Cette procédure semble assez lourde.

Le membre demande par conséquent que l'on prévienne certaines garanties en ce qui concerne la manière dont la loi projetée sera appliquée: la désignation d'un avocat ne doit pas devenir une procédure exceptionnelle et, pour des dossiers complexes, il faut bel et bien désigner un avocat spécialisé. En outre, cet avocat devra être désigné sur la base de critères objectifs. Ce devrait être non pas le ministre, mais bien le directeur qui décide de la désignation d'un avocat. Le membre est néanmoins conscient qu'il est difficile de déterminer à l'avance dans un texte de loi ce qu'est un dossier compliqué.

Par ailleurs, il propose de créer au sein de l'administration une cellule de fonctionnaires-

procedure, op te richten die de administratie in rechte zullen vertegenwoordigen. Er zullen dan drie mogelijkheden zijn: gewone dossiers, verdedigd door de taxatieambtenaar zelf, iets ingewikkelder dossiers waarin de ambtenaar in samenspraak met de gespecialiseerde cel optreedt en, ten slotte, de complexe dossiers waarin een gespecialiseerde advocaat wordt aangesteld.

Een ander voorstel bestaat erin dat de taxatieambtenaar de advocaat kan vergezellen wanneer het dossier voor de rechtbank wordt gepleit.

Een ander commissielid komt terug op het amendement nr. 16 van de huidige minister van Financiën, dat meester J. Kirkpatrick heeft geïnspireerd om zijn argumenten naar voren te brengen. In de verantwoording van dit amendement wordt klaar en duidelijk uitgezet waarom een bepaling, zoals die welke nu voorligt, onmogelijk aangenomen kan worden. Het is wellicht een voorbeeld van de nieuwe politieke cultuur dat dezelfde bepaling, eerst bestreden, nu door de minister wordt verdedigd.

Spreeker stipt vervolgens aan dat hij bereid is het debat over het principe van de vertegenwoordigingsbevoegdheid van de advocaat voor de overheid aan te gaan, maar dan wel op de geëigende plaats, namelijk in de commissie voor de Justitie want dit betreft een wijziging van het Gerechtelijk Wetboek. Men kan niet onder de titel «Bijzondere bepalingen inzake gerechtsmiddelen» van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 het pleitmonopolie en de vertegenwoordiging in rechte van de overheid aan de orde stellen.

De aangehaalde argumenten van de laagdrempeligheid en de toegankelijkheid van de rechterlijke macht en de invloed van de advocaten en de rechterlijke macht in toga zijn niet pertinent. Waarom zouden advocaten en rechters in toga een bedreiging vormen voor de arme rechtzoekende? Deze arme rechtzoekende is hier de taxatieambtenaar. De laagdrempeligheid van de rechterlijke macht is een belangrijk argument, maar *in casu* gaat het over geschillen, iets totaal anders dan het probleem van het verschijnen in persoon. Het gaat over de vertegenwoordiging van de overheid die een eigen beslissing moet verdedigen. Met andere woorden, de overheid is partij in rechte in het geding, maar ook in persoon want degene die de beslissing neemt, moet ook zijn argumenten persoonlijk naar voren te brengen.

Aan de balie geldt de deontologische regel dat een advocaat niet pleit in een zaak waarin hijzelf en/of zijn familieleden betrokken zijn, omdat de advocaat dan de nodige objectiviteit mist om met de vereiste onafhankelijkheid het dossier te behartigen. Het beste pleidooi is niet verzekerd door te pleiten in eigen zaak wegens een zekere bedrijfsblindheid om de eigen beslissing te situeren. Een derde kan het dossier met een professioneel oog bekijken en argumenten naar

juristes, spécialisés dans la procédure, qui représenteraient l'administration en droit. Il y aurait alors trois possibilités. Les dossiers ordinaires seraient défendus par l'agent taxateur lui-même, dans les dossiers un peu plus compliqués, le fonctionnaire agirait en concertation avec la cellule spécialisée et dans les dossiers complexes, on désignerait un avocat spécialisé.

On pourrait également prévoir que l'agent taxateur peut accompagner l'avocat quand le dossier est plaidé devant le tribunal.

Un autre commissaire revient à l'amendement n° 16 du ministre des Finances actuel dont M. J. Kirkpatrick s'est inspiré pour avancer ses arguments. Dans la justification de cet amendement, on dit clairement pourquoi l'adoption d'une disposition telle que celle qui est à l'examen est exclue. Le fait que le ministre ait d'abord contesté cette disposition et qu'il la défende maintenant constitue sans doute un exemple de nouvelle culture politique.

L'intervenant souligne ensuite qu'il est disposé à ouvrir le débat sur le principe de la compétence de l'avocat pour représenter les pouvoirs publics, mais à l'endroit approprié, c'est-à-dire en commission de la Justice, car il s'agit d'une modification du Code judiciaire. On ne peut soulever la question du monopole de plaidoirie et de la représentation en droit des pouvoirs publics sous le titre «dispositions particulières en matière de recours judiciaire», du Code des impôts sur les revenus 1992.

Les arguments avancés concernant l'accessibilité du pouvoir judiciaire et l'emprise exercée par les avocats et le pouvoir judiciaire en toga ne sont pas pertinents. Pourquoi ces avocats et ces juges en toga constitueraient-ils une menace pour le pauvre justiciable? Ce pauvre justiciable est en l'occurrence l'agent taxateur. L'accessibilité du pouvoir judiciaire constitue un argument de poids, mais il s'agit en l'espèce de contentieux, c'est-à-dire de toute autre chose que du problème de la comparution en personne. Il s'agit de la représentation des pouvoirs publics qui doivent défendre une décision qu'ils ont prise. En d'autres termes, les pouvoirs publics sont parties au litige en droit, mais aussi en personne car celui qui prend la décision doit également présenter personnellement ses arguments.

Au barreau, la règle déontologique veut qu'un avocat ne plaide pas dans une affaire où lui-même ou des membres de sa famille sont impliqués, car il ne pourrait pas prendre la distance nécessaire pour défendre le dossier avec l'indépendance requise. On n'a pas la garantie de bénéficier de la meilleure défense quand on plaide dans sa propre affaire, en raison d'un certain aveuglement à situer sa propre décision. Un tiers peut aborder le dossier d'un regard

voren brengen die een veel ruimere draagwijdte hebben.

Het voorstellen van de juridische besluitvorming als een soort mechanisch proces, getuigt van een gebrek aan kunde en kennis. Juridische beslissingen worden niet op een dergelijke wijze genomen, maar komen er omdat juist de meest eenvoudige zaken — door ze te situeren in een veel breder en ruimer verband — belangrijke precedenten zijn geworden. Spreker citeert het voorbeeld van de vraag naar de aard van dividenden van aandelen. Het ging *in casu* om een betwisting ten bedrage van 326 frank, maar er werd wel jaren over gepleit en drie cassatie-arresten aan gewijd.

Het argument van een eenvoudige zaak is niet afdoende. Waarom zou dan ook niet toegestaan worden dat in allerlei omstandigheden wanneer de overheid een beslissing neemt, de overheid zelf deze ook zou verdedigen? Spreker was reeds verschillende keren getuige van de verdediging door een ambtenaar, bijvoorbeeld voor de Raad van State, en heeft hieruit geleerd dat in alle gevallen de overheid beter wordt verdedigd door een advocaat dan door zijn ambtenaar. Dit ontkennen is de techniciteit en de beroepskunde van de advocaat negeren. De wijze waarop argumenten naar voren worden gebracht en de rechter wordt overtuigd geven een meerwaarde aan de verdediging van de belangen van de overheid.

Het uitgangspunt voor de hele discussie moet de vraag zijn naar de beste verdediging van de minister van Financiën voor de rechtbank. Er mag niet bespaard worden op uitgaven voor de advocatuur wanneer dit leidt tot het innen van minder belastingen dan die welke men gerechtigd is te innen.

Het lid deelt de mening van de minister over het probleem van de belangentegenstelling. Dit probleem houdt verband met het probleem van de advocatenassociaties waardoor de individuele advocaat die toetreedt tot de associatie, de gevangene van de belangentegenstelling wordt. Zo meent spreker dat het tegen de wet indruist dat de advocaten van cassatie zich onder mekaar zouden associëren. Het probleem betreft echter niet alleen het fiscaal recht, maar geldt ook voor het vennootschapsrecht. Door de opbouw van de associaties is er een algemeen probleem van onafhankelijkheid van optreden en van belangentegenstelling. Om dit op te lossen moet een bepaling in het Gerechtelijk Wetboek worden opgenomen; spreker stelt dit debat zeker te willen voeren.

Het lid deelt ook de mening van de minister over de nota's van de administratie ter verdediging van een taxatiebeslissing die door de advocaat als conclusies worden ingediend, doch het lid onderstreept dat de minister een dergelijke werkwijze niet moet aanvaarden. De advocaat moet niet optreden om zijn naam te vermelden boven de nota van de administratie en er ereloon voor vragen. Het is vanzelfsprekend dat de

professionnel et faire valoir des arguments d'une portée nettement plus large.

Présenter la prise de décision judiciaire comme un processus mécanique témoigne d'un manque de compétence et de connaissance. Les décisions judiciaires ne sont pas prises mécaniquement; parfois ce sont les affaires les plus simples qui deviennent des précédents significatifs, parce qu'on les situe dans un cadre beaucoup plus large. L'intervenant cite l'exemple de la question relative à la nature des dividendes des actions. Il s'agissait, en l'espèce, d'un litige portant sur un montant de 326 francs, mais il a requis des années de plaidoiries et trois arrêts de cassation lui ont été consacrés.

L'argument de la simplicité de l'affaire n'est pas suffisant. Pourquoi alors n'autoriserait-on pas les pouvoirs publics à défendre eux-mêmes, en toutes circonstances, une décision qu'ils ont prise? L'intervenant a assisté plusieurs fois à une défense présentée par un fonctionnaire, notamment devant le Conseil d'État, et il en a déduit que dans tous les cas, les pouvoirs publics sont mieux défendus par un avocat que par un fonctionnaire. Le nier, c'est ignorer la capacité technique et le savoir-faire professionnel de l'avocat. La manière d'avancer les arguments et de convaincre le juge constitue une valeur ajoutée dans la défense des intérêts des pouvoirs publics.

Le point de départ de toute la discussion doit être la question de savoir par qui le ministre des Finances sera le mieux représenté devant le tribunal. On ne saurait faire des économies sur les frais d'avocat s'il en résulte des montants d'impôts inférieurs à ceux qu'on est en droit de percevoir.

Le membre partage le point de vue du ministre sur le problème de l'opposition d'intérêts. Ce problème est lié à celui des associations d'avocats: l'avocat qui entre dans une de ces associations devient prisonnier de l'opposition d'intérêts. Ainsi, l'intervenant juge que les associations d'avocats en cassation sont contraires à la loi. Le problème concerne toutefois non pas seulement le droit fiscal, mais aussi le droit des sociétés. La structure des associations soulève un problème général d'indépendance d'action et d'opposition d'intérêts. Pour le résoudre, il faudrait insérer une disposition dans le Code judiciaire; l'intervenant déclare qu'il est tout à fait prêt à participer à un débat sur ce point.

Le membre partage également le point de vue du ministre au sujet de la pratique des avocats qui consiste à déposer sous forme de conclusions les notes de l'administration qui motivent une décision de taxation, mais il souligne spécialement que le ministre ne doit pas l'admettre. Il ne convient pas que l'avocat appose son nom au haut d'une note de l'administration et réclame ensuite des honoraires. Il va de soi que

minister afspraken maakt met de advocatuur over de honoraria in functie van het belang van de zaak. Daarenboven heeft de minister van Financiën de zekerheid dat de advocaat die voor hem optreedt, niet kan optreden voor een rechtzoekende tegen de minister van Financiën. Deze problemen betreffen niet enkel fiscaal recht en worden niet opgelost door te stellen dat de taxatieambtenaar moet gaan pleiten. Spreker pleit voor een globale oplossing door enkele bepalingen te voorzien die deze principiële punten als uitgangspunt nemen en worden niet opgelost door te zeggen dat de taxatieambtenaar moet gaan pleiten.

Ook het argument van de kostenbesparing voor de overheid snijdt geen hout. Er zijn allerlei beroepen denkbaar waar ambtenaren tegen goedkopere kostprijs een dienst kunnen verlenen. Zo zouden ambtenaren van de hypotheekkantoren authentieke akten kunnen verlenen. Hiermee zou een aanzienlijke besparing op de honoraria van de notarissen gerealiseerd kunnen worden. De vraag moet wel zijn of de akte een goede authentieke akte is.

De discussie moet niet op corporatistische basis gevoerd worden, maar wel op objectieve grondslag. Het is geen keuze voor of tegen de advocaten. Deze objectieve grondslag is de vraag naar de wijze waarop het ministerie van Financiën het best wordt verdedigd in zijn besluitvorming. In de regel zal de overheid het best gediend zijn met een gespecialiseerd advocaat omwille van de complexiteit van de wetgeving en omwille van de objectiviteit van de pleiter.

Minstens moeten er criteria uitgewerkt worden wat betreft de dossiers die nog aan advocaten zullen worden toevertrouwd. Het gaat niet op dat deze appreciatie afhangt van onbekende factoren. De nodige waarborgen van onafhankelijkheid en neutraliteit moeten worden ingebouwd.

Het argument dat de kostenbesparing voor de honoraria van advocaten zal aangewend worden voor de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit is een kunstmatig argument. Spreker verwijst naar de miljoenen die deze regering uitgeeft om haar beleid te promoten met spindoctors en naar de som van 1,6 miljard die het Europees voorzitterschap kostte.

Het ministerie van Financiën moet de ruimte hebben om correcte afspraken met advocaten te maken over een vergoeding die altijd veel lager zal zijn dan deze voor de verdediging van privé-belangen, maar moet ervoor zorgen dat de ambtenaren niet *a priori* onder druk worden gezet. Niet iedereen is gemaakt om te pleiten. Het idee dat het verschijnen voor een rechtbank een natuurlijke kwaliteit is en dat deze kwaliteit enkel en alleen door het decorum wordt geremd, is fout. De mens is niet van nature

le ministre conclut des accords avec les avocats au sujet des honoraires en tenant compte de l'importance de l'affaire. De plus, le ministre des Finances a la certitude que l'avocat qui intervient pour son compte ne peut pas plaider en faveur d'un justiciable contre le ministre des Finances. Ces problèmes ne concernent pas uniquement le droit fiscal et on ne les résoudra pas en disposant que l'agent du fisc doit plaider. L'intervenant est favorable à une solution globale qui consisterait à prévoir une série de dispositions fondées sur les points de principe susvisés; on en résoudra pas les problèmes en déclarant que l'agent du fisc doit plaider.

L'argument de la réduction des frais pour les pouvoirs publics ne tient pas non plus. Il y a toutes sortes de professions dans lesquelles des agents de l'État pourraient fournir des services à moindre frais. On pourrait ainsi charger des agents des bureaux des hypothèques de délivrer des actes authentiques. Cela permettrait de réaliser des économies substantielles sur les honoraires des notaires. Mais on pourrait se demander si, dans ce cas, l'acte serait un bon acte authentique?

Le débat doit être fondé non pas sur des considérations corporatistes, mais sur des bases objectives. La question n'est pas de savoir si l'on est pour ou contre les avocats. Cette base objective, c'est la question de savoir comment le ministère des Finances sera le mieux défendu dans son processus décisionnel. En règle générale, l'autorité sera mieux défendue par un avocat spécialisé, en raison à la fois de la complexité de la législation et de l'objectivité du plaideur.

Il faut à tout le moins définir des critères en ce qui concerne les dossiers qui seront encore confiés à des avocats. On ne peut admettre que cette appréciation soit fondée sur des facteurs inconnus. Il faut prévoir les garanties d'indépendance et de neutralité nécessaires.

L'argument suivant lequel le produit des économies qui auront été réalisées sur les honoraires des avocats sera affecté à la lutte contre la criminalité organisée est artificiel. L'intervenant fait référence aux millions que le gouvernement actuel dépense en faisant appel à des conseillers en communication (*spin doctors*) pour promouvoir sa politique et au coût de la présidence européenne qui atteindra 1,6 milliards.

Le ministère des Finances doit avoir la possibilité de conclure des accords corrects avec les avocats au sujet de la rémunération, laquelle sera toujours nettement inférieure à celle qui leur sera versée pour la défense d'intérêts privés, mais il doit veiller à ce que les fonctionnaires ne soient pas mis *a priori* sous pression. Tout le monde n'est pas fait pour plaider. L'idée selon laquelle le fait de plaider devant un tribunal correspond à une qualité naturelle qui n'est entravée que par le decorum est fausse. L'homme n'est pas doté

bekwaam om mooi te pleiten, zijn argumenten logisch op te bouwen en naar voren te brengen om later een cassatiemiddel te ontwikkelen.

Een ander lid vindt wat de minister zegt in de memorie van toelichting niet terug in het wetsontwerp.

Vele ambtenaren vrezen dat zij bij gebrek aan voorbereiding en ervaring een modderfiguur zullen slaan voor de rechtbank. Men kan zich evenwel afvragen waarom de zogenaamde responsabilisering — die een reorganisatie van de diensten veronderstelt, welke behoort tot de bevoegdheid van de minister en geen optreden van de wetgever vereist — noodzakelijkerwijze moet leiden tot de verschijning voor de rechtbanken. Spant men zo niet het paard achter de wagen?

Vele ambtenaren zeggen nu al dat ze liever minder streng zijn dan het risico te lopen op een terechtzitting te moeten verschijnen. De maatregel zou dus eerder demotiverend werken, terwijl het omgekeerde wordt nagestreefd. Tenzij men het vaststellen van belastingen inderdaad wil tegenwerken met alle gevolgen van dien voor de begroting.

Het aspect van de responsabilisering is ook in andere opzichten twijfelachtig.

Een eerste mogelijkheid is dat de taxatieambtenaren inderdaad zelf hun dossier verdedigen. Velen van hen kunnen dat inderdaad niet voor het gerecht: sommigen behoren immers tot het niveau 2 of zelfs niveau 3. Zij werken efficiënt omdat zij ervaring hebben, niet omdat zij het recht tot in de puntjes kennen. Het zal jaren duren eer zij het vereiste niveau bereiken. Zij zijn het meest kwetsbaar en vragen het minst om deze maatregel.

Bovendien zullen het personeelsverloop en de duur van de procedure er vaak toe leiden dat de taxatieambtenaar die het dossier moet verdedigen, niet degene is die de belasting heeft vastgesteld. Hier gaat het argument van de responsabilisering dus niet op.

Ten slotte veronderstelt het administratief beroep (de filter) dat het gerechtelijk beroep moet voorafgaan, dat het belastingdossier door andere ambtenaren opnieuw is onderzocht. Daardoor stemt het dossier dat voor het gerecht komt, niet altijd overeen met het oorspronkelijke dossier. De taxatieambtenaar moet dan een dossier verdedigen dat niet meer het zijne is. Het argument gaat dus ook voor hem niet op. Eigenlijk is het de beroepsinstantie die «geresponsabiliseerd» moet worden. Het feit dat de directie het dossier, na het onderzocht te hebben, terugzendt naar een lagere instantie om het in rechte te verdedigen, is strijdig met de administratieve deontologie.

Een tweede mogelijkheid is dat alleen de ambtenaren van een hoger niveau voor de rechtscolleges verschijnen. In dat geval is het helemaal niet duidelijk

par nature d'un pouvoir de bien plaider, de développer logiquement ses arguments et de les faire valoir de manière à ouvrir la porte à un pourvoi en cassation.

Un autre membre estime que ce que le ministre vient de dire dans son exposé introductif n'est pas repris dans le texte du projet de loi.

De nombreux fonctionnaires craignent de ne pouvoir faire face à la situation devant le tribunal, faute de préparation et d'expérience. On peut se demander pourquoi ladite responsabilisation, qui suppose une réorganisation de l'administration, de la compétence du seul ministre, ne nécessite pas l'intervention législative, devrait nécessairement impliquer leur comparution devant les tribunaux. N'est-ce pas au minimum mettre la charrue avant les bœufs?

Certains avertissent déjà qu'ils préféreront avoir la main plus légère plutôt que de courir le risque de se retrouver en audience. Il y aurait donc un effet de démotivation qui irait exactement à l'encontre du but avoué. À moins que l'on ne veuille réduire effectivement l'envie de taxer avec les conséquences budgétaires que cela suppose.

On peut même douter davantage de cet aspect responsabilisation.

Dans une première hypothèse en effet, ce sont vraiment les fonctionnaires taxateurs eux-mêmes qui défendent le dossier. En ce cas, un grand nombre d'entre eux ne sont effectivement pas en mesure de défendre leur dossier en justice, certains d'entre eux étant de niveaux deux, voire de niveaux trois. Leur efficacité repose davantage sur l'expérience que sur le juridisme pointu. Il faudra des années avant qu'ils n'aient le niveau suffisant. Ce sont les plus vulnérables et les moins demandeurs.

En outre, la rotation des effectifs et la durée de la procédure font que, dans de nombreux cas, le fonctionnaire taxateur qui est appelé à défendre le dossier n'est pas celui qui a établi la taxation. L'argument de la responsabilisation ne vaut donc pas pour lui.

Enfin, le recours administratif (le filtre) préalable au recours en justice implique que le dossier de taxation a été réexaminé par d'autres fonctionnaires et que le dossier qui parvient en justice n'est pas toujours le même que le dossier initial. Le fonctionnaire taxateur doit alors défendre un dossier qui n'est plus le sien. L'argument ne vaut donc pas non plus pour lui. En fait, c'est ici l'instance de recours qui devrait être «responsabilisée». Le fait que la direction, après avoir examiné un dossier, retourne celui-ci à une instance inférieure pour le défendre en justice est contraire à la déontologie administrative.

Dans une seconde hypothèse, on confie la comparution devant les juridictions à des fonctionnaires de niveau supérieur, auquel cas on ne voit pas en quoi les

hoe de taxatieambtenaren zo worden geresponsabiliseerd. Dan geldt de eerder genoemde hypothese.

Meer fundamenteel rijst een probleem van de voorbereiding en de efficiëntie van de ambtenaren.

Wat de voorbereiding betreft, is er sprake van een cursus procesrecht. De cursus neemt in de opleiding van een jurist echter veel meer tijd in dan hier wordt uitgetrokken. Bovendien leert men de procedure in feite vooral in de praktijk kennen: vandaar de drie jaren stage aan de balie. De opleiding die het ministerie voor ogen heeft, kan dus nu reeds als onvoldoende worden beschouwd.

Nog afgezien van de procedureproblemen, kunnen voor de rechtscolleges ook argumenten uit het burgerlijk of handelsrecht worden aangevoerd. In tegenstelling tot de advocaten is geen enkele ambtenaar daarop voorbereid.

Er is tijd nodig om zich voor te bereiden op een verschijning voor het gerecht. Met hetzelfde aantal ambtenaren kan men dus minder dossiers behandelen. Bovendien zijn de rechtbanken zo georganiseerd dat men soms uren moet wachten om enkele minuten een dossier te verdedigen, tenzij men dezelfde dag meerdere dossiers moet verdedigen voor dezelfde rechtbank.

In de praktijk kunnen alleen advocaten of speciaal daartoe aangewezen ambtenaren dit doen. In het tweede geval zijn het dus weer niet de taxatieambtenaren die pleiten en worden ze dus weer niet geresponsabiliseerd. Als zij toch moeten pleiten, kunnen zij steeds minder tijd besteden aan hun taxatiewerk (toch hun «core business»).

Het lid vraagt zich af of het optreden van de advocaten werkelijk nutteloos is. Zelfs als het dossier eenvoudig is en enkel de neerlegging behelst van door de administratie voorbereide conclusies, blijft het optreden van een advocaat gerechtvaardigd doordat hij de woordvoerder kan zijn in meerdere dossiers en zo tijdswinst en hogere productiviteit meebrengt.

Uiteraard is zijn optreden het nuttigst wanneer er onverwachte dingen gebeuren.

Zijn optreden is ook nuttig in complexe en omstreden dossiers, waar het pleidooi belangrijk is om de rechter te overtuigen, ongeacht de kwaliteit van de conclusies. Een goed jurist is nog niet noodzakelijk een goed pleiter. Behalve als hij zijn roeping gemist heeft, is een ambtenaar waarschijnlijk niet de meest geschikte persoon om een pleidooi te houden. Hij is er hoe dan ook niet voor opleid.

Niets belet bovendien dat de relatie met de advocaat zo wordt georganiseerd dat hij meer actief

fonctionnaires taxateurs seraient responsabilisés et l'argument ne tient pas du tout. Il s'agit de la même hypothèse que précédemment.

En ce qui concerne la préparation des fonctionnaires, il y a plus fondamentalement un problème de préparation et d'efficacité.

Pour ce qui est de la préparation, on promet un cours de procédure. Mais le cours de procédure dans la formation d'un juriste, est un très gros cours, plus substantiel que le module de formation prévu. En outre, la procédure s'apprend essentiellement par la pratique et justifie une bonne part des trois années de stage du barreau. La formation du ministère apparaît donc d'ores et déjà insuffisante.

En outre, hormis les problèmes de procédure, des arguments de droit civil, commercial ou autres, peuvent être soulevés devant les juridictions. Aucun fonctionnaire n'y est préparé, contrairement aux avocats.

Comparaître en justice suppose le temps nécessaire pour cela. Avec le même nombre de fonctionnaires, on ne pourra donc traiter le même nombre d'affaires. L'organisation des tribunaux est en outre telle que, pour défendre un dossier quelques minutes, il faut attendre parfois plusieurs heures, sauf à avoir plusieurs dossiers le même jour devant le même tribunal.

En pratique, cela n'est possible que pour les avocats ou les fonctionnaires désignés à cette fin. Dans ce second cas, ce ne sont donc pas en tout état de cause les fonctionnaires taxateurs qui plaident et ils ne sont donc pas responsabilisés. Et si c'est eux qui sont amenés à plaider, leur temps de travail «taxation» (leur «core business», il faut tout de même le rappeler) en est réduit d'autant.

Le membre se demande si l'intervention des avocats est vraiment inutile. À supposer qu'elle le soit effectivement lorsque le dossier est simple et comporte uniquement le dépôt de conclusions préparées par l'administration, il n'en reste pas moins que l'intervention de l'avocat peut être optimisée par le nombre de dossiers dont il est le porte-parole, par un gain de temps et de productivité.

Mais, c'est évidemment dans le cas d'incidents imprévus que cette intervention est la plus utile.

C'est également le cas dans les dossiers complexes et litigieux, où la plaidoirie est importante pour emporter la conviction du juge; quelle que soit la qualité des conclusions. Un bon juriste n'est pas nécessairement un bon plaideur. Sauf à avoir raté sa vocation, il y a gros à parier qu'un fonctionnaire de l'administration ne sera pas la personne adéquate pour une plaidoirie. Il n'y aura de toute façon pas été formé.

De plus, rien n'empêche d'organiser les relations avec les avocats de telle sorte que leur participation

betrokken wordt bij de dossiers. Advocaten kunnen ook betrokken worden bij de fase vóór het geschil (opportuïteitsadvies) of bij het opstellen van de conclusies van bij het begin van de procedure, enzovoorts. Dat maakt hun optreden optimaal.

Het argument dat alleen belangrijke belastingplichtigen zich goede advocaten en gespecialiseerde kabinetten kunnen veroorloven, gaat niet op. Dat houdt uiteraard verband met de werkwijze en de bezoldiging van die advocaten, wat niets te maken heeft met het verschijnen van ambtenaren. Er zijn voldoende goed opgeleide advocaten op de markt. Daar moet de hervorming plaatsvinden.

De heer Steverlynck c.s., enerzijds, en de heren Poty en Siquet, anderzijds, dienen respectievelijk de amendementen nrs. 1 en 2 in (stuk Senaat, nr. 2-865/2) die ertoe strekken artikel 3 van dit wetsontwerp te doen vervallen.

Een volgende spreker wijst op het probleem van de controles. Het grootste deel van de controles verloopt goed en wordt afgesloten met een akkoord tussen de belastingplichtige en de taxatieambtenaar, omdat er altijd punten zijn die aanleiding geven tot discussie, zowel op wettelijk vlak (wetten zijn soms onvolledig of spreken elkaar tegen), op het vlak van de aard van een uitgave (beroep of niet) of over de bewijzen van een uitgave (een kopie van een factuur in plaats van het origineel). Dikwijls wordt een akkoord gesloten, maar als de betwiste punten te belangrijk zijn, dan is het geschil onafwendbaar. Soms ook verloopt het menselijk contact tussen de ambtenaar en de belastingplichtige slecht en kan zelfs het kleinste probleem voor de rechtbank worden gebracht.

Spreker hecht veel belang aan de toegang tot het gerecht. Deze toegang was tot op heden niet gegarandeerd omdat de procedures zo lang waren, wat een uitstekend middel is om een belastingplichtige te ontmoedigen om zijn zaak voor de rechtbank te brengen.

In hun opleiding leren de taxatieambtenaren het adagium dat in geval van twijfel, er wordt getaxeerd en de contentieux doet de rest. Op dat ogenblik is het dossier niet langer het probleem van de taxatieambtenaar. De doelstelling van dit ontwerp is niet de maximale verdediging van de minister van Financiën, maar wel de gelijkheid van alle belastingplichtigen voor de (belasting)wet. De taxatieambtenaar moet niet de maximale taxatie heffen, maar wel de wet correct toepassen. Dit wetsontwerp is daarbij een stap in de goede richting.

Voor de toekomst pleit spreker voor meer bemiddeling inzake taxatie, zoals dit in Nederland reeds gebeurt. Spreker meent dat dit wetsontwerp wellicht aanleiding zal geven tot meer bemiddeling in der minne omdat de taxatieambtenaar zich nu op dezelfde voet als de belastingplichtige zal bevinden.

Een lid laat opmerken dat een betwisting inzake belastingen niet altijd te maken heeft met fraude. De

Ter vervanging van blz. 13 van het stuk 2-865/3 — 2001/2002.

soit plus active dans les dossiers. Ils pourraient être associés à la phase pré-contentieuse (avis d'opportuïté) ou à la rédaction des argumentaires de conclusions dès le début de la procédure, etc. Leur intervention serait alors optimale.

L'argument selon lequel seuls les gros contribuables peuvent avoir de bons avocats et des cabinets spécialisés ne tient pas. C'est évidemment lié au mode de fonctionnement et de rémunération desdits avocats, qui n'a rien à voir avec la comparution des fonctionnaires. Il y a suffisamment d'avocats bien formés sur le marché. C'est là qu'il faut porter la réforme.

M. Steverlynck et consorts, d'une part, et MM. Poty et Siquet, d'autre part, déposent respectivement les amendements nos 1 et 2 (doc. Sénat, n° 2-865/2) tendant à supprimer l'article 3 du projet de loi à l'examen.

Un intervenant suivant attire l'attention sur le problème des contrôles. La plupart des contrôles se passent bien et aboutissent à un accord entre le contribuable et le fonctionnaire taxateur, parce qu'il y a toujours des points qui sont source de discussion, tant au niveau légal (des lois peuvent être incomplètes ou se contredire) qu'au niveau de la nature d'une dépense (professionnelle ou non) ou des justificatifs d'une dépense (une copie d'une facture plutôt que l'original). Souvent, un accord est conclu, mais lorsque les points controversés sont trop importants, le litige devient inéluctable. Il arrive parfois que cela ne se passe pas bien, humainement, entre le fonctionnaire et le contribuable et que même le plus futile des problèmes soit soumis au tribunal.

L'intervenant accorde une grande importance à l'accès à la justice. Celui-ci n'était toujours pas garanti en ce sens que l'extrême longueur des procédures était un excellent moyen de décourager un contribuable de porter son affaire devant les tribunaux.

Au cours de leur formation, on apprend aux fonctionnaires taxateurs qu'en cas de doute, il doit y avoir taxation et que le contentieux se charge du reste. Dès cet instant, le fonctionnaire taxateur n'a plus à se soucier du dossier. Le but de ce projet n'est pas la défense maximale du ministre des Finances, mais l'égalité de tous les contribuables devant la loi (fiscale). Le fonctionnaire taxateur ne doit pas percevoir la taxe maximale, mais appliquer correctement la loi. Le présent projet de loi est, à cet égard, un pas dans la bonne direction.

L'intervenant plaide pour qu'on intensifie, dans l'avenir, la médiation en matière de taxation, comme c'est déjà le cas actuellement aux Pays-Bas. L'intervenant estime que le présent projet de loi sera peut-être porteur d'une plus grande médiation amiable parce que le fonctionnaire taxateur sera dorénavant sur un pied d'égalité avec le contribuable.

Un membre fait remarquer qu'un litige en matière fiscale n'est pas toujours lié à une fraude. Le contri-

En remplacement de la p. 13 du doc. 2-865/3 — 2001-2002.

belastingplichtige kan perfect valabele redenen hebben om de taxatie in twijfel te trekken en vervolgens proberen om de rechtbank van zijn gelijk te overtuigen.

Vandaar zijn er heel wat meer verscheidene soorten betwiste belastingdossiers dan de minister hier eerder liet uitschijnen.

De belastingplichtige wendt zich meestal tot de rechtbank wanneer hij geen genoeg kon nemen met de voorgestelde minnelijke schikking. In principe zou de voorkeur altijd naar een minnelijke schikking moeten gaan.

In het ontwerp staan een aantal bepalingen die gunstig zijn voor de belastingplichtige. Deze kan voortaan voor de rechtbank de werkwijze van de taxatieambtenaar in vraag stellen. Dit is belangrijk voor de verdediging van de belastingplichtige tegenover de belastingadministratie.

Een tweede positief punt voor de belastingplichtige is dat hij voor de rechtbank met de taxatieambtenaar een tegensprekelijk debat kan aangaan.

Anderzijds is het ontwerp misschien nadelig voor de ambtenaar die zich niet gewapend voelt om de Staat voor de rechtbank te gaan vertegenwoordigen. Bovendien kan hij de tijd die hij in de rechtbank zelf doorbrengt en de tijd die hij spendeert aan de voorbereiding van deze rechtszaken uiteraard niet gebruiken voor zijn eigenlijke job, namelijk taxeren.

Ook dit lid meent dat de voorgestelde regeling de belastingambtenaren ertoe zal aanzetten om sneller in te gaan op de eisen van de belastingplichtige eerder dan de zaken op de spits te drijven en dan voor de rechter te moeten verschijnen.

Persoonlijk zou spreker liever een regeling tot stand zien komen waarbij de verdediging van de belastingplichtige het recht zou krijgen om, wanneer zij dit nodig acht, de ambtenaar voor de rechtbank te laten oproepen als getuige.

Hoewel zulks niet uitdrukkelijk in de ontworpen bepalingen is voorzien, neemt het lid aan dat de ambtenaar die voor de staat zal verschijnen tot de betrokken belastingadministratie moet behoren.

Spreker vraagt zich af of het risico niet bestaat dat rechters in fiscale zaken, geconfronteerd met ambtenaren die wegens gebrek aan ervaring en/of welsprekendheid hun zaak onvoldoende kunnen verdedigen, spontaan geneigd zullen zijn om hun verdediging op zich te nemen en zo ongewild hun onpartijdigheid als rechter op het spel zullen zetten.

Een senator geeft aan dit ontwerp mede geëvoceerd te hebben omdat naar zijn aanvoelen het debat in de Kamer van volksvertegenwoordigers niet ten gronde was gevoerd en dat de minister er zich daar wat al te gemakkelijk vanaf had gemaakt. Zo verwees die daarbij naar het feit dat de Vereniging van balies

buable peut très bien avoir des raisons valables de contester la taxation et d'essayer ensuite de convaincre le tribunal de son bon droit.

Il y a par conséquent une bien plus grande diversité des dossiers fiscaux litigieux que ne l'a laissé entendre le ministre.

Le contribuable saisit surtout le tribunal lorsque l'arrangement amiable proposé ne l'a pas satisfait. En principe, il faudrait toujours préférer un arrangement amiable.

Le projet contient une série de dispositions qui sont favorables au contribuable. Ce dernier pourra dorénavant contester en justice la méthode du fonctionnaire taxateur. C'est un élément capital pour la défense du contribuable vis-à-vis de l'administration fiscale.

Un deuxième élément positif est la faculté donnée au contribuable d'avoir, devant le tribunal, un débat contradictoire avec le fonctionnaire taxateur.

Par ailleurs, le projet est peut-être défavorable au fonctionnaire qui ne se sent pas armé pour représenter l'État devant le tribunal. De plus, il ne pourra évidemment pas consacrer le temps où il devra être présent au tribunal et celui qu'il passera à préparer ces dossiers pour la justice à sa profession véritable, à savoir la taxation.

Ce membre estime lui aussi que le régime proposé incitera les fonctionnaires taxateurs à céder plus rapidement aux desiderata des contribuables plutôt qu'à s'acharner sur les affaires et à devoir alors se présenter devant le juge.

Personnellement, l'intervenant préférerait voir établir un régime qui conférerait à la défense du contribuable le droit de faire convoquer le fonctionnaire comme témoin, si elle l'estimait nécessaire.

Bien que les dispositions en projet ne le prévoient pas expressément, le membre suppose que le fonctionnaire qui représentera l'État devra appartenir à l'administration fiscale concernée.

L'intervenant se demande s'il n'y a pas un risque de voir les juges en matière fiscale, une fois confrontés à des fonctionnaires qui, par manque d'expérience et/ou de faconde, sont incapables de défendre suffisamment leur affaire, être tentés spontanément d'assumer leur défense et mettre ainsi involontairement en jeu leur impartialité de juge.

Un sénateur déclare s'être associé à la demande d'évocation parce qu'à son sentiment, la Chambre des représentants n'a pas été au fond de la question et que le ministre a évacué le problème un peu trop facilement. Il a signalé que l'association des barreaux avait fait du lobbying en vue de faire rejeter le projet et a

lobbywerk hadden verricht om het ontwerp te laten afkeuren. Verder gaf hij aan dat de beslissing er niet op zijn aandringen maar wel op dat van de administratie zelf zou zijn gekomen. De petitie van het Comité ter verdediging van het personeel van Financiën met 1 212 handtekeningen van belastingambtenaren laat evenwel het tegendeel uitschijnen.

Verder onderstreept deze spreker hier niet op te komen voor de Orde van advocaten. De kern van het probleem is het evenwicht tussen de belastingplichtige en de Staat, dus alle andere belastingplichtigen, te behouden.

De senator meent dat artikel 3 van het ontwerp dat in de Kamer via een amendement van de regering in het ontwerp is ingelast, minstens onzorgvuldig is geformuleerd.

In deze commissie heeft de minister verklaard dat de vertegenwoordiging van de Staat voor de rechtbanken door een ambtenaar van de belastingadministratie facultatief is. De fiscus kan met andere woorden nog altijd beslissen om een beroep te doen op de diensten van een advocaat. Het probleem is dat in de regel het wel de ambtenaar zal zijn die de Staat zal moeten vertegenwoordigen. Op dit ogenblik is het niet duidelijk wie precies beslist of er al dan niet een advocaat wordt aangesteld in een bepaald dossier. Welke zijn overigens de criteria die daarbij gehanteerd worden?

In een brief van de vijf gewestelijke directeurs uit het Waals landsgedeelte aan de directeur-generaal maken zij er hun beklag over dat voor een aantal belangrijke dossiers ten belope van 200 miljoen frank, geen advocaat werd aangewezen.

Een tweede reden waarom artikel 3 van het wetsontwerp onzorgvuldig is opgesteld ligt erin dat de bepaling opgenomen in het nieuwe artikel 379 enkel wordt ingevoegd in het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 in het gedeelte vestiging van de belastingen. *Quid* als de debatten gaan over de invordering? Moet er op dat ogenblik wel verplicht een beroep worden gedaan op een advocaat of gaat de minister ervan uit dat de bepaling opgenomen in voornoemd artikel 379 dan eveneens van toepassing is?

Zelf is deze spreker van oordeel dat men in het geval van de invordering terug dient te vallen op de regels van het Gerechtelijk Wetboek en de Staat door een advocaat moet worden vertegenwoordigd.

Ten derde merkt dezelfde senator op dat fiscale zaken vaak ingewikkeld zijn en dat daarbij vaak prejudiciële vragen worden gesteld en men dus verwijst naar het Arbitragehof om een discussie op te lossen. De vraag rijst of de taxatieambtenaar, eenmaal de zaak door het Arbitragehof wordt behandeld, daar zelf naar toe kan gaan dan wel een beroep moet doen op een advocaat. Ruimer nog: geldt artikel 379 enkel

indiqué par ailleurs que la décision avait été prise non pas à sa demande, mais sur les instances de l'administration. La pétition du Comité de défense du personnel des Finances, qui a recueilli 1 212 signatures parmi les agents du fisc, révèle cependant le contraire.

L'intervenant souligne en outre que son propos n'est pas de défendre l'Ordre des avocats. Le nœud du problème consiste à maintenir l'équilibre entre le contribuable et l'État, c'est-à-dire tous les autres contribuables.

Le sénateur estime que la formulation de l'article 3 du projet, qui a été inséré par un amendement du gouvernement déposé à la Chambre, est à tout le moins approximative.

Le ministre a déclaré devant la présente commission que la représentation de l'État devant les tribunaux par un agent de l'administration fiscale serait facultative. En d'autres termes, le fisc peut donc toujours décider de faire appel aux services d'un avocat. Le problème est qu'en règle générale, ce sera bel et bien le fonctionnaire qui devra représenter l'État. À l'heure actuelle, on n'aperçoit pas clairement qui prend la décision de confier ou non un dossier déterminé à un avocat. Quels sont du reste les critères utilisés à cet égard?

Dans une lettre adressée au directeur général, cinq directeurs régionaux de la partie wallonne du pays se plaignent du fait que l'on n'a pas désigné d'avocat dans une série de dossiers représentant un montant de 200 millions de francs.

Une deuxième raison pour laquelle la formulation de l'article 3 du projet de loi peut être qualifiée d'approximative est que la disposition du nouvel article 379 n'est insérée que dans la partie «établissement de l'impôt» du Code des impôts sur les revenus 1992. *Quid* si les débats portent sur le recouvrement? Faut-il en pareil cas obligatoirement recourir aux services d'un avocat ou le ministre considère-t-il que la disposition figurant à l'article 379 est également applicable?

L'intervenant estime pour sa part que dans le cas du recouvrement, il faut se rabattre sur les règles du Code judiciaire et que l'État doit être représenté par un avocat.

Par ailleurs, le même sénateur fait remarquer que les affaires fiscales sont souvent complexes, qu'elles donnent souvent lieu à des questions préjudicielles et que donc la juridiction saisie en réfère à la Cour d'arbitrage pour trancher le problème. La question se pose de savoir si une fois que la Cour d'arbitrage est saisie, l'agent taxateur doit comparaître en personne dans le cadre de cette procédure ou s'il faut passer par

voor de zaken in eerste aanleg of ook voor de hoven van beroep?

Ten vierde is onduidelijk wat er dient te gebeuren indien de ambtenaar die een dossier heeft opgemaakt niet meer in functie is op het ogenblik dat de zaak voor de rechtbank wordt behandeld.

Deze spreker suggereert om alsnog twee hoorzittingen te organiseren. Een eerste met de Orde van advocaten teneinde hun inzichten aangaande dit ontwerp te leren kennen en een tweede met het Comité ter verdediging van de personeelsleden van Financiën om ook hun mening te horen.

Ten slotte wenst de senator te vernemen hoever het staat met de vorming van de fiscale ambtenaren ter voorbereiding van hun optreden voor de rechtbanken. Het is niet zonder reden dat advocaten een stage van drie jaar moeten doorlopen. Het is dan ook helemaal niet evident voor een buitenstaander zoals een taxatieambtenaar om zich vlot aan te passen aan de procedures gangbaar in een rechtbank.

Is die vorming al begonnen? Zo ja, hoeveel ambtenaren hebben die reeds gekregen en zijn ze daar ook tevreden over? De voornoemde petitie laat het omgekeerde vermoeden.

Een lid zegt dat zijn fractie het algemeen gezien een goed principe vindt om de belastingadministratie haar dossiers voor de rechtbank te laten verdedigen of te laten oproepen om haar dossiers voor de rechtbank te verdedigen.

Hij stelt vast dat twee groepen ernstige bezwaren hebben geuit tegen dit wetsontwerp. Om te beginnen meent de balie dat haar pleitmonopolie wordt aangetast. Het lid vindt echter dat aan dit monopolie hoogstens lichtjes wordt geraakt. De minister van Financiën kan de advocaten nog altijd raadplegen en het lid kan zich niet voorstellen dat hij dit niet zou doen voor belangrijke zaken die voor de rechter komen.

Het lid begrijpt dat ook de ambtenaren van het ministerie van Financiën zich zorgen maken. Angst voor het onbekende kan verlamdend werken. De betrokken ambtenaren vrezen misschien dat zij verantwoordelijkheden zullen krijgen waarop zij vaak eigenlijk niet voorbereid zijn.

Het lid kan zich niet inbeelden dat de minister van Financiën een taxatieambtenaar zou vragen uiterst belangrijke dossiers te verdedigen over de invoering van ontzettend ingewikkelde reglementen waarmee grote belangen gemoeid zijn.

Het lid meent dat een billijke en juiste inning van de belasting voor de belastingplichtige overzichtelijk

un avocat. D'une manière plus générale: l'article 379 s'applique-t-il uniquement aux affaires jugées en première instance ou est-il aussi applicable à celles examinées par les cours d'appel?

Ensuite, on saisit mal ce qu'il y a lieu de faire lorsque le fonctionnaire qui a constitué un dossier n'est plus en fonction au moment où l'affaire passe en justice.

Cet intervenant suggère d'organiser deux auditions. Une première avec l'Ordre des avocats afin de connaître la position de ces derniers sur le projet et une deuxième avec le Comité de défense du personnel des Finances afin de connaître l'avis de ses membres.

Enfin, le sénateur souhaite savoir où en est la formation des agents fiscaux en vue de préparer leurs interventions devant les tribunaux. Ce n'est pas pour rien que les avocats doivent accomplir un stage de trois ans. Il n'est pas du tout évident pour un profane comme l'agent taxateur de s'adapter rapidement aux procédures qui ont cours devant un tribunal.

Cette formation a-t-elle commencé? Dans l'affirmative, quel est le nombre d'agents qui l'ont déjà suivie et en sont-ils satisfaits? La pétition précitée laisse supposer que non.

Un commissaire déclare que pour son groupe, le principe de permettre à l'administration fiscale de défendre ses dossiers devant le tribunal ou d'être requise de venir défendre ses dossiers devant le tribunal, est une idée qui, globalement, peut être défendue.

Il constate qu'il y a deux corps qui ont réagi assez fortement contre le projet de loi à l'étude. Il y a d'abord le barreau qui estime que son monopole de plaidoirie est violé. Le commissaire estime toutefois que ce monopole, même s'il subit une toute petite brèche, n'est pas du tout entamé de manière significative. Les avocats pourront toujours être consultés par le ministre des Finances et le membre n'imagine pas que celui-ci n'utilise pas les avocats lorsque les causes appelées à être jugées au tribunal auront une importance suffisante.

Pour ce qui concerne les agents du ministère des Finances, le commissaire comprend aussi qu'ils puissent avoir certaines craintes. La peur de l'inconnu fait peut-être que l'on se bloque. Les fonctionnaires en question craignent peut-être qu'on leur impute des responsabilités qu'ils ne sont pas amenés à prendre dans la plupart des cas.

Le membre imagine mal le ministre des Finances demander à l'agent taxateur de défendre des dossiers extrêmement importants mettant en œuvre des règlements extrêmement compliqués et dans lesquels des intérêts vraiment significatifs pourraient être mis en cause.

Le commissaire croit qu'il importe de trouver un équilibre entre, d'une part, une perception équitable

moet zijn en dat de belastingplichtige zich op een correcte manier moet kunnen verdedigen.

Natuurlijk wordt op een gegeven moment de ambtenaar gelijkgesteld met de administratie. En de anonimiteit van de administratie leidt al eens tot buitensporige machtontplooiing. De belastingplichtige moet op zeer korte tijd de mogelijke geschilpunten bestuderen. Daarna kan de administratie de dossiers eindeloos laten aanslepen zodat soms zelfs de toekomst van bedrijven in gevaar komt of de financiële toestand van belastingplichtigen precar wordt. Dergelijke gevallen hebben dan weer negatieve gevolgen voor de economische ontwikkeling.

De gezondste oplossing is de verzoening van twee belangen: de minister van Financiën wenst een zo goed mogelijk belastingrendement, de belastingplichtige moet kunnen vragen dat een ambtenaar in de rechtbank uitleg komt verschaffen.

Het argument dat ambtenaren niet bekwaam zijn om hun dossiers voor de rechtbank te verdedigen, geldt enkel voor ingewikkelde materies. Het lid meent dat een ambtenaar — soms de taxatieambtenaar, soms ook de gewestelijke directeur of de inspecteur — gevraagd kan worden zijn beslissingen te komen toelichten.

Dat betekent echter niet dat deze ambtenaar zich niet kan laten bijstaan door raadslieden. De minister van Financiën en de Schatkist hebben er alle belang bij dat een ambtenaar hulp krijgt van een advocaat.

De belastingplichtige en de administratie moeten met gelijke wapens kunnen strijden. Al te vaak werd er «zo maar» belast, ook al vormen die gevallen niet de meerderheid en kon de ambtenaar die de aanslag gevestigd had, nooit ter verantwoording worden geroepen. Het principe volgens hetwelk de ambtenaar die de aanslag vestigt, toegang moet hebben tot de rechtbank, verdient dus aanbeveling ook al moeten de rechten van de Schatkist beschermd worden en moeten die ambtenaren de mogelijkheid hebben zich te laten begeleiden door advocaten.

De hamvraag is evenwel welke ambtenaar naar de rechtbank moet worden gestuurd. Het vestigen van een aanslag is een heel proces. Er is in eerste instantie de taxatieambtenaar die het dossier een eerste maal onderzoekt. Vervolgens is er de inspectie die het dossier onderzocht heeft en die met de gewestelijke directeur een beslissing neemt. Het aanslagbiljet wordt opgesteld door de directeur-generaal. Het is dan vaak zaak te weten wie verantwoordelijk is voor het dossier.

Het lid kan zich moeilijk voorstellen dat men op een gegeven ogenblik een taxatieambtenaar die in

et juste de l'impôt et, d'autre part, faire en sorte que le contribuable s'y retrouve et qu'il ait lui aussi la possibilité de se défendre de manière correcte.

Il est vrai que pour le moment, le fonctionnaire, à un moment donné, devient l'administration. Et l'anonymat de l'administration crée parfois un pouvoir tout à fait disproportionné. Le contribuable dispose de délais extrêmement courts pour examiner l'objet des litiges éventuels. L'administration, par la suite, a une possibilité infinie de faire traîner les dossiers, mettant ainsi en difficulté, dans un certain nombre de cas, l'avenir de certaines entreprises ou la situation financière de certains contribuables. Ces cas ont une influence négative notamment sur le développement économique.

Si l'on cherche à accorder les deux intérêts, d'une part, le ministre des Finances qui doit essayer d'obtenir le meilleur rendement de l'impôt, et, d'autre part, l'intérêt du contribuable qui doit pouvoir arriver à se défendre en appelant un fonctionnaire au tribunal pour venir s'expliquer, paraît sain.

L'argument qui consiste à dire que ces fonctionnaires n'ont pas la compétence pour aller plaider leurs dossiers en justice, n'est valable que dans des dossiers compliqués. Le commissaire pense que l'on peut demander à un fonctionnaire, dans certains cas l'agent taxateur, dans d'autres cas le directeur régional ou l'inspecteur, de venir expliquer pourquoi il a pris certaines décisions.

Cela ne veut pas dire pour autant que cet agent ne pourra pas se faire entourer de conseils. Il est dans l'intérêt du ministre des Finances et du Trésor d'adjoindre au fonctionnaire une aide d'avocat sérieuse.

Le contribuable doit être sur un pied d'égalité avec l'administration. On a vu trop souvent des taxations «sauvages», même si elles ne forment pas la majorité, avec une impunité totale pour l'agent taxateur. Tout en préservant les droits du Trésor et la possibilité pour ces agents de se faire accompagner par des avocats, le principe de l'accès de l'agent taxateur au tribunal mérite donc d'être défendu.

La question essentielle toutefois est de savoir qui est le fonctionnaire qu'il faut envoyer devant le tribunal. Il y a une évolution dans le temps du processus de la taxation. Il y a d'abord l'agent taxateur qui a examiné le dossier à la base. Ensuite, il y a l'inspecteur qui a examiné le dossier et qui a pris une décision avec le directeur régional. L'avertissement est fixé par le directeur général. La question alors est de savoir qui est responsable du dossier.

Le commissaire imagine mal que l'on demande à un moment donné à un agent taxateur de base de défendre

eerste instantie is opgetreden vraagt een beslissing te verdedigen die zou zijn genomen door de gewestelijke directeur of de directeur-generaal en die niet zou beantwoorden aan de aanslagwijze die hij zelf heeft toegepast. Iedereen moet voor zijn daden verantwoordelijkheid dragen. Men mag dus niet iemand naar een rechtbank sturen die de betrokken beslissing niet heeft genomen. Op die manier zou men zijn doel voorbijschieten.

Wat betreft de aanwijzing van de bevoegde ambtenaar worden een aantal theorieën naar voren gebracht. De heer Thissen dient amendement nr. 3 in (zie stuk Senaat nr. 2-865/2), dat bepaalt dat de minister van Financiën de ambtenaren van de diensten aanwijst die, via delegatie, in persoon in naam van de Staat kunnen verschijnen voor de hoven en rechtbanken. In de verantwoording wordt in detail uitgelegd wat men op dat niveau zou moeten doen en tot welke delegaties de minister zou moeten overgaan. Spreker meent dat de tekst van deze verantwoording in de toekomst werkelijk kan dienen als basis om de rechten en plichten van eenieder af te bakenen.

De heer Thissen dient eveneens een amendement nr. 4 in (*ibidem*), dat duidelijk zegt dat de eiser, met andere woorden de belastingplichtige, de mogelijkheid moet hebben aan de persoon die de aanslag gevestigd heeft, voor de rechter uitleg te vragen over de manier waarop die persoon is tewerk gegaan en over de wetgeving waarop hij zich heeft gebaseerd. De betrokken ambtenaar zou al dan niet begeleid kunnen worden door een advocaat. Het is waar dat niet iedereen zich voldoende kan uitdrukken. Men kan zich immers moeilijk voorstellen hoe bijvoorbeeld een ambtenaar van niveau 2 of 3 op ernstige wijze argumenten zou kunnen aanvoeren en zich zou kunnen verdedigen tegen een groot advocatenbureau dat de verdediging van de belastingplichtige op zich heeft genomen.

Men moet redelijk blijven. Voorts is het absoluut noodzakelijk dat de ambtenaar weet dat hij ter verantwoording kan worden geroepen. Het commissielid meent dat deze maatregel tot voornaamste gevolg zal hebben dat er meer bemiddeld zal worden, dat men meer zal zoeken naar een vergelijk in plaats van patsituaties te creëren die steunen op niet altijd even correcte motieven.

Wat het bezwaarschrift betreft, heeft de minister in een omzendbrief van april 2001 beslist dat de taxatieambtenaren min of meer moesten fusioneren met de dienst geschillen. Het lid vindt dit een gevaarlijke maatregel. Het recht van beroep moet voor eenieder openstaan. Als het bezwaarschrift, dat de rechtsvordering voorafgaat, ook wordt onderzocht door de taxatieambtenaar, is die laatste als het ware gegijzeld door zijn eigen beslissing, waar hij later uiteraard niet meer van zal afwijken.

dre une décision qui aurait été prise par le directeur régional ou général, et qui ne correspondrait pas à l'esprit de la taxation que lui-même avait éventuellement appliquée. Il faut fixer les responsabilités là où elles sont. Il ne faut donc pas faire venir éventuellement devant un tribunal quelqu'un qui n'a pas pris la décision mise en question. Sinon, l'on serait de nouveau à côté de l'objectif.

Pour ce qui est de la définition du fonctionnaire compétent, il y a un certain nombre de théories qui sont avancées. M. Thissen introduit un amendement n° 3 (voir doc. Sénat n° 2-865/2) qui prévoit que le ministre des Finances désigne les fonctionnaires des services qui peuvent, par délégation, assurer la comparution en personne de l'État devant les cours et tribunaux. La justification explique tous les tenants et aboutissants de ce qu'il faudrait faire à ce niveau et des délégations que le ministre devrait être amené à donner. L'intervenant estime que le texte de cette justification peut vraiment servir à l'avenir pour essayer de délimiter les droits et les obligations de chacun.

M. Thissen introduit aussi un amendement n° 4 (*ibidem*) qui dit clairement que le requérant, autrement dit le contribuable, doit avoir la possibilité de demander à la personne qui a établi la taxation de venir l'expliquer devant le juge pour dire comment il a procédé et sur la base de quelle législation. Le fonctionnaire en question pourrait être accompagné ou non d'un avocat. Il est vrai que tout le monde n'a pas les capacités d'expression, etc. En effet, on imagine mal comment par exemple un agent de niveau 2 ou 3 pourrait argumenter de manière sérieuse vis-à-vis d'un grand bureau d'avocats qui défendrait le contribuable.

Il faut garder raison. D'un autre côté, il est indispensable que l'agent sache qu'il peut être amené à rendre des comptes. Le commissaire croit qu'un des effets principaux de cette mesure sera qu'il y aura une médiation plus grande et que l'on cherchera davantage des accords plutôt que des blocages basés sur des motifs qui ne sont pas toujours honorables.

Pour ce qui concerne la réclamation, dans une circulaire établie en avril 2001, le ministre a indiqué que les agents taxateurs devraient plus ou moins fusionner avec le service contentieux. Le membre estime qu'il s'agit là d'une mesure dangereuse. Le droit de recours doit exister pour tout le monde. Et si la réclamation, qui va précéder l'action en justice, est aussi instruite par l'agent taxateur, alors cet agent sera bloqué par la décision qu'il a prise et ne va évidemment plus se dédire plus tard.

In dat verband wil het commissielid dat de minister bevestigt dat binnen de diensten andere ambtenaren uitspraak doen over een eventueel bezwaar dan degenen die de oorspronkelijke belasting hebben gevestigd.

De heer Poty wijst erop dat hij samen met de heer Siquet amendement nr. 2 heeft ingediend (*ibidem*, blz. 2), dat ertoe strekt artikel 3 te doen vervallen. Hij heeft dit gedaan omdat hij meende dat het huidige artikel van het wetsontwerp niet alleen nader moest worden toegelicht, maar dat de minister van Financiën zich er ook toe moet verbinden eventuele problemen op te lossen, zowel voor de belastingplichtigen als voor de ambtenaren van het ministerie van Financiën.

Uiteraard kunnen bepaalde verduidelijkingen worden opgenomen in omzendbrieven. Wie gaat nu de dossiers in rechte verdedigen? Als het geen advocaat is, moet men de persoon aanwijzen die de belangen van de Staat het beste kan verdedigen. Het commissielid meent inderdaad dat de persoon die het dossier gaat verdedigen of die hem vergezelt, van niveau 1 moet zijn. Het personeel van andere niveaus zal zich misschien geestelijk niet in staat voelen om het dossier zo goed mogelijk te verdedigen.

De indieners van amendement nr. 2 vinden dat de gewestelijke directeurs zelf, afhankelijk van het belang van het dossier, mogen beslissen of er een beroep wordt gedaan op een advocaat.

De personen die de Staat moeten vertegenwoordigen, moeten een doorgedreven opleiding krijgen. In dat verband is het misschien nuttig om de ambtenaren, die meer dan anderen in aanmerking zullen komen om voor het gerecht te verschijnen, behoorlijk op te leiden.

Bovendien mogen deze opdrachten het administratieve werk van de betrokken ambtenaren niet verstoren. Wellicht is het interessant om een speciale cel op te richten, samengesteld uit juristen, die kan instaan voor de verdediging van de dossiers van de administratie.

Het commissielid vindt ook dat het systeem dat met dit wetsontwerp wordt ingevoerd, binnen twee jaar moet worden geëvalueerd.

Een lid wijst erop dat dit wetsontwerp betrekking heeft op de personenbelasting. Hij wil weten wat er gaat gebeuren met de diensten van de BTW.

Antwoorden van de minister

Wat betreft de kritiek op het feit dat tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 23 maart 1999, volksvertegenwoordiger Reynders als parlamentslid een amendement heeft ingediend, dat trouwens ingegeven was door de bevindingen van meester

À ce propos, le commissaire voudrait la confirmation du ministre que dans l'organisation des services, les agents qui seront amenés à statuer sur une réclamation éventuelle, ne seront pas ceux qui auront établi la taxation de base.

M. Poty fait valoir avoir introduit avec M. Siquet un amendement n° 2 (*ibidem*, p. 2) visant à supprimer l'article 3. Il explique l'avoir fait parce qu'il estime que cet article tel que rédigé dans le projet de loi méritait non seulement des éclaircissements approfondis mais aussi des engagements de la part du ministre des Finances pour rencontrer les problèmes évoqués, d'une part, par les contribuables et, d'autre part, par les agents du ministère des Finances.

Certaines précisions pourraient être faites par la voie de circulaires. D'abord, quelles sont les personnes qui iraient vraiment défendre les dossiers devant la justice? Si ce n'est pas un avocat, il faudrait désigner une personne apte à défendre au mieux les intérêts de l'État. Le commissaire pense effectivement que la personne qui ira défendre ce dossier ou qui va accompagner doit être de niveau 1. Les agents des autres niveaux risquent en effet de ne pas se sentir psychologiquement en état de défendre au mieux le dossier.

Les auteurs de l'amendement n° 2 pensent aussi que l'on pourrait laisser aux directeurs régionaux le soin de décider eux-mêmes s'il faut avoir recours à un avocat en fonction de l'importance du dossier.

La formation des personnes qui seront amenées à représenter l'État devra être pointue. À ce propos, il ne serait pas inutile de prévoir une formation adéquate pour les fonctionnaires qui seront plus que les autres appelés à comparaître.

De plus, il ne faudrait pas que les détachements ponctuels perturbent le travail de l'administration des fonctionnaires concernés. Il serait intéressant d'avoir une cellule spéciale composée de juristes, qui pourrait prendre en mains la défense des dossiers de l'administration.

Le commissaire estime aussi que le système qu'introduit ce projet de loi nécessite une évaluation dans les deux ans.

Un autre membre fait remarquer que le projet de loi a trait à l'impôt des personnes physiques. Il voudrait savoir ce qu'il en est pour l'administration de la TVA.

Réponses du ministre

Par rapport aux critiques arguant du fait qu'au cours des travaux préparatoires de la loi du 23 mars 1999, le député Reynders en tant que parlementaire a introduit un amendement, d'ailleurs inspiré par maître Kirkpatrick, visant à supprimer une disposi-

Kirkpatrick, teneinde de bepaling te doen vervallen volgens welke de Staat zich kan laten vertegenwoordigen door een ambtenaar in geschillen betreffende de inkomstenbelastingen (zie stuk Kamer, 97/98, amendement nr. 16), antwoordt de minister dat de argumenten die tijdens de parlementaire werkzaamheden in de Senaat aangevoerd werden, hem overtuigd hebben. Tijdens de behandeling in deze Senaatscommissie wees meester Baltus er toen op, in naam van de Raad van de Orde van de balie van Brussel, dat de bepaling overbodig was aangezien volgens hem «de overeenkomstig de administratieve rechtsregels behoorlijk gemachtigde ambtenaar voor de nieuwe fiscale kamers van de rechtbank van eerste aanleg bijgevolg (zou) verschijnen als orgaan van de Staat. Met andere woorden het is een partij die in persoon zou verschijnen» (zie verslag van de heren Coene en Santkin, stuk Senaat, nr. 1-966/11, 1998-1999, blz. 97 en volgende).

Toen de Kamer het ontwerp opnieuw in behandeling heeft genomen, heeft volksvertegenwoordiger Reynders de voorgestelde tekst zonder meer goedgekeurd.

Sinds hij vanaf juli 1999 als minister de werking van de administratie van Financiën van binnenuit heeft leren kennen, is hij er des te meer van overtuigd geraakt dat inzake inkomstenbelastingen een ambtenaar van Financiën moet kunnen aangewezen worden om het ministerie te vertegenwoordigen voor alle rechtbanken.

De minister herinnert eraan dat het ministerie van Financiën zich nu al kan laten vertegenwoordigen door de minister zelf of door advocaten, en dat niemand dit betwist. Het is dus perfect mogelijk dat de minister van Financiën voor alle griffies van het land conclusies neerlegt en beslist zich door niemand te laten vertegenwoordigen, noch door een advocaat, noch door een ambtenaar.

De minister wil niet verplicht worden honoraria voor advocaten te betalen wanneer dit volgens hem niet echt nodig is. Hij kan zich inbeelden dat sommige leden van de balie menen dat advocaten steeds honoraria moeten ontvangen ongeacht het soort zaak, terwijl advocaten dikwijls niet meer doen dan teksten van de administratie voorlezen of gewoon documenten neerleggen.

Al kan hij dat doen, toch wil de minister niet uitsluitend schriftelijke conclusies opsturen. Hij wil kunnen werken via een vertegenwoordiging, ofwel van ambtenaren van het ministerie, ofwel, wanneer de aard van de zaak dit rechtvaardigt, van advocaten.

De minister merkt op dat hij nu reeds, voor de Raad van State bijvoorbeeld, door hem ondertekende memories van antwoord opstuurt. In een aantal gevallen zouden schriftelijke procedures kunnen volstaan.

tion expresse permettant à l'État de se faire représenter par un fonctionnaire dans les litiges relatifs aux impôts sur les revenus (voir doc. Chambre, 97/98, amendement n° 16), le ministre répond qu'il a été convaincu par les arguments développés lors des travaux parlementaire au Sénat. À l'époque, lors du débat devant cette commission du Sénat, maître Baltus agissant au nom du Conseil de l'Ordre du barreau de Bruxelles, a expliqué que la disposition était superflue car selon lui «un fonctionnaire dûment habilité au regard des règles du droit administratif, comparaitrait devant les nouvelles chambres fiscales du tribunal de première instance en tant qu'organe de l'État. C'est donc une partie en personne qui comparaitrait» (voir: rapport de MM. Coene et Santkin, doc. Sénat, n° 1-966/11, 1998-1999, p. 97 et suivantes).

Quand le projet est retourné à la Chambre, le député Reynders a accepté le texte tel qu'il était proposé.

Voyant fonctionner l'administration des Finances de l'intérieur comme ministre des Finances depuis juillet 1999, il déclare être d'autant plus convaincu de la nécessité d'avoir la possibilité, en matière d'impôts sur les revenus, de désigner un fonctionnaire du département des Finances pour représenter ce département devant toutes les juridictions.

Le ministre rappelle que dans la situation actuelle, le département des Finances peut être représenté par le ministre lui-même ou par des avocats et que ce point n'est contesté par personne. Il est donc parfaitement envisageable que le ministre des Finances dépose des conclusions écrites devant tous les greffes du pays en décidant de n'être représenté par personne, ni par un avocat, ni par un fonctionnaire.

Le ministre souhaite ne pas être obligé de payer des honoraires d'avocat lorsqu'il estime que ce n'est pas indispensable. Il peut s'imaginer qu'un certain nombre de membres du barreau estiment qu'il est toujours nécessaire de payer des honoraires à un avocat quelle que soit l'affaire alors qu'il arrive souvent que les avocats se bornent à lire des textes préparés par l'administration ou à simplement déposer des documents.

Bien qu'il puisse le faire, le ministre ne souhaite pas simplement envoyer des conclusions exclusivement écrites. Il désire pouvoir travailler à travers une représentation soit de membres du département, soit d'avocats lorsque la cause le justifie.

Le ministre signale que devant le Conseil d'État par exemple, il envoie déjà aujourd'hui des mémoires en réponse signés par lui. Et on pourrait s'en tenir dans un certain nombre de cas à des procédures écrites.

Gezien de interpretatie van de wet van 1999 die de balie er toentertijd zelf aan gegeven heeft, werden in april 2001 omzendingbrieven uitgevaardigd met betrekking tot de data van inwerkingtreding van de nieuwe procedure die op dat ogenblik volkomen uitwerking had. Deze omzendingbrieven moesten dus de vertegenwoordiging van de Staat door zijn ambtenaren regelen in de geest van de nieuwe wet en in volledige overeenstemming met de standpunten van de vertegenwoordiger van de balie.

Thans is het zo dat men geen advocaat van het ministerie aanwijst voor een procedure voor de rechtbank van eerste aanleg. Wanneer zij het nodig acht stelt de administratie wel voor een advocaat aan te wijzen. Zo wordt in een tiental percent van de dossiers aan de minister voorgesteld een advocaat aan te wijzen. Op dit ogenblik beslist de minister van Financiën of het ministerie vertegenwoordigd wordt door een ambtenaar of door een advocaat. De minister wijst erop dat hij tot nu toe nooit een door de administratie voorgestelde aanwijzing van een advocaat geweigerd heeft.

Concreet neemt de minister zelf die beslissing, en nooit een kabinetsmedewerker.

Bij niet-aanwijzing van een advocaat, wordt aan de gewestelijk directeur of zijn vertegenwoordiger gevraagd voor de rechtbank te verschijnen.

Men kan zich afvragen waarom men nu de taxatieambtenaar wil aanwijzen en niet degene die de beslissing neemt in de administratieve geschilfase. De minister herinnert eraan dat de gewestelijk directeur tijdens het administratief beroep een beslissing kan treffen tegen het standpunt van de taxatieambtenaar, maar alleen in het voordeel van de belastingplichtige. Het gaat nooit om een extra belasting. Met andere woorden, de gewestelijk directeur zal soms een deel van de heffing kwijtschelden, maar hij zal nooit een bijkomende belasting opleggen. De administratie zal dus nooit een ambtenaar naar de rechtbank sturen om een standpunt te verdedigen dat tegen het zijne indruist. Hij zal dus altijd voor de rechtbank verschijnen om het geheel of een gedeelte van het standpunt te verdedigen waartoe hij bij de belastingcontrole gekomen is en dat hij verantwoord heeft in een bericht van wijziging.

Ook wijst de minister erop dat in de administratieve fase van het geschil altijd een andere ambtenaar dan de taxatieambtenaar de klacht behandelt. Deze tweede persoon kan wel deel uitmaken van hetzelfde controlecentrum, wat soms tot verwarring kan leiden.

Op dit ogenblik hebben de gewestelijke directeurs en hun afgevaardigden als eersten een degelijke opleiding gevolgd, omdat zij de enigen zijn die naar de rechtbank gestuurd werden. Een belangrijk deel van

Vu l'interprétation de la loi de 1999 donnée à l'époque par le barreau lui-même, des circulaires ont été prises en avril 2001 en regard avec les dates d'entrée en vigueur de la nouvelle procédure qui produisait tous ses effets à ce moment là. Ces circulaires visaient donc à organiser la représentation de l'État par ses fonctionnaires dans l'esprit de la nouvelle loi et en parfaite concordance avec la position développée par le représentant du barreau.

Dans la situation actuelle, le principe est qu'il n'y a pas de désignation d'avocat du département en cas de procédure devant les tribunaux de première instance. Toutefois, l'administration, lorsqu'elle l'estime nécessaire, propose la désignation d'un avocat. Sur ce plan, il y a une bonne dizaine de pourcent de dossiers qui sont proposés au ministre pour désignation d'un avocat. Pour le moment, c'est le ministre des Finances qui décide soit de faire comparaître le département en personne par l'intervention d'un fonctionnaire, soit de désigner un avocat. Le ministre souligne, qu'à ce jour, il n'a jamais refusé une désignation d'avocat proposée par l'administration.

Dans la pratique, c'est le ministre lui-même qui prend la décision et jamais quelqu'un du cabinet.

Actuellement lorsqu'il n'y a pas de désignation d'avocat, il est demandé au directeur régional ou à son délégué de se présenter devant les tribunaux.

On peut se demander pourquoi vouloir maintenant vouloir désigner l'agent taxateur et ne pas désigner celui qui prend la décision en phase contentieuse administrative. Le ministre rappelle que lors du recours administratif, le directeur régional peut prendre une décision contre l'avis du taxateur mais uniquement en faveur du contribuable. Par conséquent, les dossiers qui se retrouvent en justice ne sont jamais que tout ou partie de ce que voulait le taxateur. Il ne s'agit jamais de quelque chose de plus. En d'autres mots, parfois le directeur régional dégrève une partie de la taxation, mais ne prend jamais la décision de taxer davantage. L'administration n'enverra donc jamais un fonctionnaire devant le tribunal pour défendre une position qui va à l'encontre de son propre avis. Il n'ira donc en justice que pour défendre tout ou partie de la position qu'il a développée lors du contrôle fiscal et qu'il a motivé dans un avis de rectification.

Par ailleurs le ministre précise que dans la phase administrative du contentieux c'est toujours un autre fonctionnaire que l'agent taxateur qui traite la réclamation. Ce qui peut parfois prêter à confusion, c'est que cette deuxième personne peut faire partie du même centre de contrôle.

Pour le moment, les directeurs régionaux et leurs délégués sont les premiers à avoir suivi une formation adéquate, car ils ont été les seuls à être envoyés en justice. Une importante partie du personnel concerné

het betrokken personeel (2 800 op ongeveer 3 900 potentiële taxatieambtenaren van niveau 1 en 2+) volgt momenteel dezelfde opleiding, die in september 2001 van start gegaan is. De anderen zullen snel in de loop van 2002 volgen. De minister is zich ervan bewust dat op het vlak van de opleidingen nog meer inspanningen geleverd moeten worden.

De minister wil eerst met betrekking tot de inkomstenbelastingen de mogelijkheid creëren om voor alle rechtscolleges ambtenaren aan te wijzen die instaan voor de vertegenwoordiging in rechte. De minister herhaalt dat de mogelijkheid blijft bestaan om, zoals nu, ook een aantal advocaten aan te wijzen.

Daarnaast blijkt uit de opmerkingen van onder anderen de personeelsleden van het departement en de commissieleden, dat een aantal regels moet worden verduidelijkt.

Wie zal worden aangewezen? De minister verduidelijkt dat in principe ambtenaren worden aangewezen die de opleiding hebben gevolgd. Daarna worden de taxatieambtenaren aangewezen om het dossier in rechte te verdedigen. De minister beseft dat men deze persoonlijke verplichting kan beperken tot de ambtenaren van niveau 1 en niveau 2+. Die laatste graad is immers in het leven geroepen om een aantal beambten meer verantwoordelijkheidszin te geven. De minister is het ermee eens dat de maatregel alleen kan worden toegepast op de beambten van niveau 1 en niveau 2+.

Ten derde zijn er binnen het departement gespecialiseerde cellen, belast met de geschillen, die de taxatieambtenaren zullen helpen. De minister meent dat deze diensten zullen moeten worden uitgebreid. Als men te maken heeft met een beambte van niveau 2, 3 of 4, kan men hetzij een specialist van deze cellen sturen, hetzij de ambtenaar van niveau 1 of 2+ die het bericht van wijziging heeft getekend. Hij wordt evenwel altijd vergezeld van degene die de verantwoordelijkheid om te belasten heeft genomen. Als zij dat noodzakelijk vindt, kan de administratie overigens altijd nog een advocaat aanwijzen op de manier die bij omzendbrief wordt vastgesteld. De minister heeft er geen enkel probleem mee om de keuze of er al dan niet een advocaat moet worden ingeschakeld, over te laten aan de administratie.

Aangezien hij al meerdere verslagen indient, heeft de minister er ook geen probleem mee dat het ministerie van Financiën jaarlijks een verslag opstelt over de vertegenwoordiging in rechte.

De minister bevestigt dat momenteel alleen de procedure inzake inkomstenbelastingen op tafel ligt. Als het Parlement, de taxatieambtenaren en de advo-

(2 800 sur environ 3 900 taxateurs potentiels de niveau 1 et 2+) est en train de recevoir la même formation. Celle-ci a débuté en septembre 2001. Les autres suivront rapidement au courant de l'année 2002. Le ministre ajoute être conscient qu'il va falloir encore renforcer cet important effort de formation.

L'évolution dans ce dossier tel que la voit le ministre, est d'abord de donner la faculté, en matière d'impôts sur les revenus, pour toutes les juridictions, de désigner des fonctionnaires qui vont devoir assumer la représentation en justice. Et le ministre de répéter que cela n'enlève donc rien à la possibilité de continuer à désigner un certain nombre d'avocats comme cela se fait déjà à l'heure actuelle.

Deuxièmement, en fonction des remarques, y compris celles des agents du département et celles faites par les membres de cette commission, il est évident qu'un certain nombre de règles doivent être précisées.

Qui, dès lors, va être désigné? Le ministre précise que la règle sera en principe de désigner des fonctionnaires qui ont suivi la formation. Au-delà, ce sera tous les agents taxateurs qui seront appelés à défendre son dossier en justice. Le ministre est conscient du fait que l'on peut limiter cette obligation personnelle aux agents de niveau 1 et aux agents de niveau 2+. Si l'on a créé ce dernier grade, c'est pour donner une certaine responsabilité à un certain nombre d'agents. Le ministre est d'accord de préciser que la mesure ne pourra s'appliquer que pour les agents de niveau 1 et de niveau 2+.

Troisièmement, il y existe au sein du département, des cellules spécialisées chargées du contentieux qui assisteront les taxateurs. Le ministre estime qu'il faudra sans doute renforcer ces services. Si l'on a affaire à un agent de niveau 2, de niveau 3 ou de niveau 4, le choix est ouvert d'envoyer un spécialiste de ces cellules ou alors le fonctionnaire de niveau 1 ou 2+ qui a signé l'avis de rectification. Il sera toutefois toujours accompagné par celui qui a pris la responsabilité de taxer. L'administration par ailleurs pourra toujours faire le choix de désigner, dans un cadre à définir par circulaire, quand elle estime indispensable, un avocat. Le ministre précise déclare n'avoir aucun problème à confier à l'administration le soin de décider quand il y a lieu ou non d'utiliser les services d'un avocat.

Puisqu'il dépose déjà d'autres rapports, le ministre ne voit aucun problème à ce qu'il y ait un rapport annuel établi par le ministère des Finances sur la manière dont la représentation en justice intervient.

Le ministre confirme que, pour le moment, il est exact que seule la procédure relative à l'impôt sur les revenus est visée. Peut-être un jour, si c'est le vou

caten daar eenparig om vragen, kan dit principe misschien ooit worden uitgebreid tot andere vormen van belastingen.

De minister verbindt er zich formeel toe om de regels die hij net heeft genoemd in een reglement te gieten, dat hij aan de parlementaire vergaderingen zal voorleggen zodat ze kunnen zien welke procedure in het departement zal worden gevolgd.

De minister komt nu tot de kwestie van de opleiding. Volgens hem spreekt het vanzelf dat de opleidingsprogramma's steeds diepgaander zullen moeten zijn. Alvorens zo'n programma's te lanceren, moet het evenwel wettelijk vaststaan dat de minister zich inderdaad in rechte mag laten vertegenwoordigen door ambtenaren. De minister wil daar zeker van zijn vooraleer hij geld en middelen uittrekt voor deze opleidingen.

Op de vraag of deze vertegenwoordiging ook geldt voor invorderingsdossiers, antwoordt de minister dat er minder problemen zijn met de invordering. De ambtenaren kunnen nu al zonder problemen voor de beslagrechter verschijnen. Vele invorderingszaken worden beheerst door het burgerlijk en niet door het fiscaal recht. Dit ontwerp heeft hoe dan ook alleen betrekking op de procedures inzake inkomstenbelastingen.

De indieners van de amendementen vragen nog nadere toelichting. De minister vragen om de personeelsleden aan te wijzen, druist volgens de minister volledig in tegen de plannen van de regering met betrekking tot de Copernicus-hervorming in het algemeen en meer bepaald met het Coperfin-plan voor het departement Financiën. De minister geeft er de voorkeur aan dat de directie van het departement de zaak zelf regelt via haar omzendbrieven. De minister wil het departement steeds meer keuzebevoegdheid geven. De minister vindt dat de aanwijzingsprocedure op basis van dit wetsvoorstel kan worden georganiseerd zonder dat er nood is aan een koninklijk of ministerieel besluit.

De minister begrijpt ook de redenering van degenen die willen dat de belastingplichtige de aanwezigheid van de taxatieambtenaar kan eisen. Daarvoor is het in de eerste plaats nodig dat de minister van Financiën ambtenaren naar het gerecht kan sturen. Amendement nr. 4 maakt dit uitdrukkelijk mogelijk.

De minister is evenwel geen voorstander van dit idee: in een aantal dossiers wil hij dat het mogelijk blijft om controles en belastingen te organiseren zonder dat de taxatieambtenaar geconfronteerd wordt met de betrokken belastingplichtige. Hij denkt met name aan dossiers van grootschalige belastingfraude of georganiseerde criminaliteit die eindigen in strafprocessen. Een aantal diensten binnen het departement Financiën, en met name de Bijzondere Belas-

unime du parlement, des taxateurs et des avocats, faudra-t-il étendre le principe à d'autres impôts

Le ministre s'engage formellement à reprendre les différentes règles qu'il vient d'évoquer dans un texte réglementaire qu'il présentera aux assemblées parlementaires pour montrer quelle sera exactement la procédure suivie au sein du département.

Le ministre revient sur la question de la formation. Il estime évident qu'il va falloir mettre en place des programmes de formation de plus en plus poussés. Toutefois, avant de lancer des programmes de formation importants, il fallait d'abord disposer de l'assurance légale qu'effectivement le ministre a la capacité de se faire représenter en justice par des fonctionnaires. Le ministre voulait en être sûr avant de mettre en place des budgets et des moyens de formation plus importants.

Quant à la question de savoir si cette représentation vaut aussi pour les dossiers de recouvrement, le ministre souligne qu'il y a moins de problèmes en matière de recouvrement. Là déjà des fonctionnaires peuvent se présenter devant des juges des saisies sans problème. Il est vrai aussi que dans bon nombre d'affaires de recouvrement c'est le droit civil qui est concerné et non le droit fiscal. En tout état de cause le projet actuel vise les procédures en matière d'impôt sur les revenus.

Les auteurs des divers amendements demandent plusieurs précisions. Demander au ministre de désigner les agents, d'après le ministre, va à l'encontre de tout ce que le gouvernement a voulu faire dans le cadre de la réforme Copernic, d'un côté, et de Coperfin au département des Finances, de l'autre. Le ministre déclare préférer qu'à travers des circulaires, qui sont d'ailleurs prises par la direction du département, il appartienne à ce dernier de s'organiser. Le ministre aimerait donc de plus en plus laisser cette autonomie de choix au sein du département. Le ministre estime que le texte du projet de loi, tel qu'il est rédigé, permet d'organiser la procédure de désignation sans devoir passer par un arrêté royal ou ministériel.

Le ministre peut comprendre aussi la philosophie de ceux qui souhaitent que ce soit le contribuable qui puisse exiger la présence de l'agent taxateur. Pour y arriver, il faudrait d'abord que le ministre des Finances ait la possibilité d'envoyer des fonctionnaires en justice. L'amendement n° 4 le permet implicitement.

Toutefois, le ministre n'est pas favorable à cette idée pour la raison suivante: dans un certain nombre de dossiers, le ministre souhaite encore qu'il soit possible d'organiser des contrôles et des taxations, sans nécessairement confronter directement l'agent taxateur au contribuable concerné. Il pense en fait aux dossiers de grande fraude fiscale et de criminalité organisée qui entraînent des procès pénaux. Une des demandes d'un certain nombre de services au sein du

tingsinspectie, vragen om een gewaarborgde bescherming. De minister vraagt niet dat hun een volledige anonimiteit wordt gegarandeerd, maar op bepaalde ogenblikken moet het departement zich achter de anonimiteit kunnen verschuilen om bepaalde ambtenaren niet te veel op de voorgrond te plaatsen. In het kader van de BTW-carrouzels bijvoorbeeld wil de minister niet dat de personeelsleden individueel genoemd worden en later misschien bedreigd worden door kwaadwillige belastingplichtigen.

De minister hoopt een aantal bezwaren van de commissieleden met betrekking tot dit wetsontwerp op te vangen door op bestuurlijk vlak de regels vast te stellen aangaande de betrokken ambtenaren (personeel van niveau 1 of niveau 2+). Hij verduidelijkt ook dat de cellen met specialisten die deze personen adviseren of begeleiden, moeten worden uitgebreid. De principes voor de aanwijzing van de ambtenaren zullen worden vastgesteld en de administratie krijgt nog meer verantwoordelijkheid dan het nu al het geval is aangaande de keuze van die aanwijzing en de beslissing of er al dan niet een beroep wordt gedaan op advocaten. De minister herhaalt dat hij nog nooit een aanwijzing heeft geweigerd waarom de administratie verzocht. Het systeem moet evenwel worden omgekeerd: de administratie wijst aan en de minister moet een eventuele andere keuze motiveren.

Ten slotte verbindt de minister zich ertoe het Parlement een jaarverslag voor te leggen over de toepassing van deze bepalingen.

De minister voegt eraan toe dat de hervorming van het departement die momenteel wordt doorgevoerd, uiteraard verder zal moeten gaan. Hij verheelt niet dat er naast de zogenoemde grote fiscale fraude, financiële delinquentie of criminaliteit, ook heel wat geschillen bestaan over praktische vraagstukken, bijvoorbeeld over de fiscaal aftrekbare beroepskosten.

De minister meent dat de bereidheid tot verzoening binnen het departement Financiën moet worden gestimuleerd. Dit zal weldra gebeuren. Door de mogelijkheid te creëren om tot een akkoord te komen, valt te vermijden dat men over tien jaar wordt geconfronteerd met dossiers waarin het bedrag aan boetes, verhogingen en nalatigheidsintresten hoger ligt dan dat van het geschilpunt. Ook hier zal men moeten leren tot een vergelijk te komen. Sommige fiscale rechtbanken willen nog al te vaak het hele dossier herzien zonder vooraf na te gaan of de partijen zich niet kunnen verzoenen.

De minister benadrukt dat sedert deze maatregelen worden toegepast, de achterstand van 100 000 dossiers in 1999 voor dossiers van 1998 en voorgaande jaren, is afgenomen tot 27 000 dossiers. Van deze 27 000 dossiers vormt er een aantal nog problemen. In 4 500 van de 27 000 dossiers durven de gewestelijke directeurs nog altijd geen beslissing van

département des Finances et notamment de l'ISI, c'est d'avoir une protection garantie. Le ministre ne demande pas qu'on leur garantisse un anonymat complet, mais il y a un moment où le département doit pouvoir, d'une manière ou d'une autre, se retrancher derrière cet anonymat, pour ne pas exposer trop certains agents. Exemple: dans le cadre des carrouzels TVA, le ministre ne souhaite pas que des agents soient indiqués individuellement et puissent être menacés ultérieurement par un contribuable de mauvaise foi.

Le ministre espère pouvoir rencontrer les soucis des commissaires à propos du projet de loi en précisant, sur le plan administratif, les règles concernant les fonctionnaires en question (agents de niveau 1 ou de niveau 2+), en précisant aussi la nécessité de renforcer les cellules de spécialistes chargés de conseiller ou d'accompagner les agents et en précisant les principes de désignation des fonctionnaires en donnant une responsabilité encore plus grande qu'aujourd'hui à l'administration dans le choix de cette désignation mais aussi dans le choix du recours ou non à des avocats. Le ministre répète n'avoir encore jamais refusé une désignation demandée par l'administration. Il conviendrait toutefois que l'on renverse le système, que l'administration désigne et que le ministre doive éventuellement motiver sa décision s'il devait faire un choix différent.

En outre, le ministre s'engage à présenter au Parlement un rapport annuel sur la manière dont l'ensemble de la disposition est exécutée.

Le ministre ajoute que, dans la réforme du département qui se met en place, il faudrait évidemment aller plus loin. Il ne cache pas qu'à côté de ce qu'il qualifie de grande fraude fiscale, de délinquance financière ou de criminalité financière, un très grand nombre de dossiers de contentieux portent sur des questions de faits. Exemple: les frais professionnels déductibles.

Le ministre estime qu'au sein du département des Finances, la logique de conciliation doit être développée. Cette opération sera lancée. La possibilité d'arriver à conclure des accords doit éviter de se retrouver dix ans plus tard avec des dossiers où des amendes, des accroissements et des intérêts de retard représentant un montant plus élevé que l'objet du litige. Il faudra aussi apprendre à transiger en justice. Certains tribunaux fiscaux ont encore trop tendance à vouloir revoir l'ensemble du dossier sans essayer de voir au préalable s'ils ne peuvent pas concilier les parties.

Le ministre souligne que, depuis le moment où l'on a commencé à mettre en place ces mesures, l'arriéré des dossiers de 1998 et des années antérieures qui s'élevait à 100 000 en 1999, est réduit aujourd'hui à moins de 27 000. Le ministre signale que sur ces 27 000, un certain nombre de cas pose encore problème. Pour 4 500 desdits 27 000 dossiers, les

de BBI in twijfel trekken. Toch zal ooit iemand hier eens de knoop moeten doorhakken.

Van de dossiers die sedert de invoering van de nieuwe procedure zijn ingediend, zijn er meer dan 7 500 voorgelegd aan de rechtbank na een beslissing van de administratie. Momenteel wordt er dus meestal binnen de vastgestelde termijn beslist. Eind september waren er van de aan de rechtbank voorgelegde dossiers slechts iets meer dan 200 waarover de administratie niet binnen de vastgestelde termijn van 6 of 9 maanden beslist had.

Het systeem leidt dus tot een grotere verantwoordelijkheidszin en tot een grotere bereidheid om akkoorden te sluiten om geschillen op te lossen. De minister benadrukt dat hij op geen enkel moment bedragen heeft genoemd. In een geschil over een kleine som loont het soms de moeite om grote bedragen uit te geven, zelfs voor internationale rechtbanken. Als belangrijkste criterium geldt het gehanteerde principe. Als echter de jurisprudentie gewoonlijk het standpunt van de administratie deelt, loont het zelfs voor 200 miljoen niet de moeite een advocaat aan te wijzen om het departement te verdedigen.

In heel wat dossiers meent men echter dat het niet om principes gaat, maar om praktische omstandigheden. In die gevallen moet men leren akkoorden te sluiten.

De minister heeft een analyse laten maken om te bepalen onder welk minimumbedrag het voor de Staat niet de moeite loont om rechtsprocedures op te starten. De administratie heeft een bedrag van 40 000 frank genoemd — dat de minister uiterst laag vindt — waaronder het meer kost om te procederen dan om niet te procederen. Tot nu toe is deze weg nog niet gevolgd. Op termijn zal dit echter wel moeten gebeuren, toch minstens door het sluiten van akkoorden.

De bedoeling is dat iemand die op een bepaald ogenblik een dossier heeft behandeld, wordt verzocht zijn standpunt toe te lichten en te verdedigen. Wellicht moet men niet te ver gaan en dus geen ambtenaren van bijvoorbeeld niveau 2 en 3 oproepen. En dan rijst de vraag of men een beroep kan blijven doen op deze ambtenaren om hard op te treden tegen belastingplichtigen. Hoe dan ook moeten ze de vertegenwoordiger van de Staat naar de rechtbank vergezellen.

De minister erkent dat er in het departement Financien door een gebrek aan ambtenaren van niveau 1 of 2+ vaak ambtenaren van niveau 2 en 3 controles hebben moeten uitvoeren, die zich trouwens zeer goed van deze taak hebben gekweten. Momenteel worden er meer ambtenaren voor niveau 1 en 2+

directeurs régionaux n'osent pas toujours remettre en cause une décision de l'ISI. Or, il faudra qu'un jour quelqu'un soit en charge de décider.

Parmi les dossiers introduits depuis que la nouvelle procédure est en cours, il y en a plus de 7 500 soumis aux juridictions après décision de l'administration. Cela prouve que l'on décide maintenant le plus souvent possible dans les délais. Fin septembre, il y avait à peine un peu plus de 200 dossiers soumis aux juridictions, qui n'avait pas fait l'objet d'une décision au sein de l'administration dans le délai prescrit de 6 ou 9 mois selon le cas.

Le système mis en place pousse de plus en plus à une responsabilisation, mais aussi à une logique de conclusion d'accord pour mettre fin à des litiges. À ce propos, le ministre souligne n'avoir parlé à aucun moment de montants. Un litige d'un petit montant vaut parfois la peine de dépenser des sommes importantes y compris devant des juridictions internationales. Le critère le plus important est celui de l'existence d'une question de principe. Par contre s'il existe une jurisprudence constante depuis longtemps en faveur de la thèse défendue par l'administration, même pour un montant de 200 millions, cela ne vaut pas la peine de désigner un avocat pour défendre le département.

Par ailleurs, dans une série de dossiers dans lesquels on estime qu'il n'y a pas une de questions de principes importantes, mais des questions de faits. Pour ces cas, il faut apprendre à conclure des accords.

Le ministre a fait faire une analyse pour essayer de déterminer quel était le montant en dessous duquel il ne vaut pas la peine financièrement pour l'État de se lancer dans des procédures judiciaires. L'administration a avancé un montant, que le ministre qualifie de minimaliste, de 40 000 francs en dessous duquel il coûte plus cher d'avoir un contentieux plutôt que de ne pas poursuivre. Jusqu'ici, l'on n'est pas encore entré dans cette voie. N'empêche qu'à terme, il faudrait aller dans ce sens au moins par le biais de la conclusion d'accord.

L'idée est de permettre que l'on demande à quelqu'un qui a mené un dossier à un moment donné, de s'expliquer et de défendre sa position. Il ne faudrait peut-être pas aller trop loin en convoquant des agents de niveau 2 et 3 par exemple. Se pose alors la question de savoir si l'on peut continuer à laisser certains de ces agents mener des actions parfois très dures à l'égard de contribuables. Ils devront en tout état de cause accompagné le représentant de l'État au tribunal.

Le ministre reconnaît que dans le département des Finances, souvent par manque d'agents de niveau 1 ou 2+, des fonctionnaires de niveau 2 et 3 ont été envoyés faire des contrôles et souvent font très bien leur travail. Dans les recrutements d'aujourd'hui, les niveaux 1 et 2+ sont privilégiés. Il y aura donc de plus

geworven. Er zullen dus steeds meer ambtenaren bekwaam zijn om een dossier van a tot z te behandelen.

De minister stipt aan dat de regering wenst het wetsvoorstel dat de Kamer van volksvertegenwoordigers heeft overgezonden, ongewijzigd te zien goedkeuren. Hij bevestigt de reeds vermelde uitvoeringsmaatregelen. Hij stelt voor om vóór het einde van het jaar 2001 deze maatregelen voor deze commissie te bekrachtigen in een omzendbrief. In de tussentijd zullen er alleen gewestelijke directeurs en hun afgevaardigden van niveau 1 of 2+ worden benoemd.

De minister vraagt dit wetsvoorstel snel goed te keuren omdat er momenteel bij de rechtbank dossiers aanhangig zijn die ruimte laten voor verschillende interpretaties van de bekwaamheid om de Staat te vertegenwoordigen.

Replieken van de leden

Het verheugt een lid dat de minister de verantwoording op zich neemt voor een aantal vragen om waarborgen en dat hij naar de commissie wil komen voordat de maatregelen concreet worden toegepast. Op die manier kan de commissie nagaan of deze waarborgen een bestaansreden hebben.

Spreker wenst te weten waarom artikel 3 terugwerkt. Bestaat het risico zo niet dat dossiers die worden behandeld tussen 1 april 2001 en de datum van bekendmaking van deze wet, in een soort rechtsonzekerheid terecht komen?

De minister legt uit dat de administratie via omzendingen een systeem heeft ingevoerd op basis van de debatten in het kader van de wet van 1999, waarbij dus reeds vertegenwoordiging voor de rechtbank mogelijk was. Deze dossiers worden behandeld met een duidelijke vertegenwoordiging door ambtenaren. In een aantal gevallen hebben de magistraten deze vertegenwoordiging aanvaard.

Sommige magistraten vergemakkelijken het werk van de ambtenaren door hen correct te ontvangen in de rechtbank. In andere gevallen echter heeft men — vaak op vraag van de balie — getracht de ambtenaren de toegang te ontzeggen.

Via de terugwerking moeten al deze procedures genormaliseerd worden en moet bevestigd worden dat de oplossing praktisch uitvoerbaar is.

Een ander lid merkt op dat het debat het nut heeft aangetoond van het bicameralisme omdat op die manier personen op wie een wet betrekking heeft, gerustgesteld kunnen worden.

Spreker vraagt de minister nog een keer te verduidelijken hoe het zit met de scheiding tussen de dienst taxatie en de dienst geschillen.

en plus d'agents à même de mener un dossier d'un bout à l'autre de la procédure.

Le ministre fait valoir que le gouvernement souhaite que le projet de loi soit adopté tel que renvoyé par la Chambre des représentants. Il confirme toutes les mesures d'application déjà mentionnées. Il propose de déposer une circulaire entérinant ces mesures devant cette commission avant la fin de l'année 2001. Entre-temps, il n'y aura pas de désignations de fonctionnaires autres que les directeurs régionaux et leurs délégués au niveau 1 ou 2+.

Pour justifier sa demande d'adopter rapidement le projet de loi, le ministre rappelle que, pour l'instant, il y a des dossiers en justice qui donnent lieu à des jurisprudences différentes sur la capacité de représenter l'État.

Répliques des commissaires

Un commissaire se réjouit de ce que le ministre prenne à son compte une série de demandes de garanties et qu'il s'engage à venir en commission avant toute mise en application concrète de façon à ce que cette commission puisse vérifier le bien fondé de ces garanties.

L'intervenant voudrait encore connaître les raisons qui justifient le caractère rétroactif de l'article 3. Est-ce que l'on ne risque pas une insécurité juridique pour tous les dossiers examinés entre le 1^{er} avril 2001 et la date de la publication de cette loi?

Le ministre explique que l'administration, à travers des circulaires, a mis en place un système sur la base de ce qui a été débattu dans le cadre de la loi de 1999, donc en permettant déjà des représentations en justice. Certains dossiers sont en cours avec très clairement une représentation par des fonctionnaires. Dans un certain nombre de cas, les magistrats ont accepté cette représentation.

Un certain nombre de magistrats ont plutôt tendance à faciliter le travail des fonctionnaires en les accueillant correctement dans un tribunal. Toutefois, dans d'autres cas, à la demande du barreau bien souvent, on a tenté de refuser l'accès des fonctionnaires.

Le volet rétroactif doit permettre de régulariser toutes ces procédures en confirmant que la solution était bien praticable.

Un autre membre fait valoir que le débat a démontré l'utilité du système bicaméral puisqu'il permet de rassurer les personnes qui sont concernées par une législation.

L'orateur demande au ministre de préciser encore ce qu'il en est de la séparation entre le service de taxation et celui du contentieux.

Hetzelfde commissielid wijst erop dat momenteel in het ministerie van Financiën statistieken voor de evaluatie van de personeelsleden worden bijgehouden. Deze statistieken bevatten onder andere het rendement van het personeel. Het rendement bevat ook de herzieningen die het doorvoert. Wil de minister dit systeem behouden? Zo ja, moeten de verminderingen dan niet van het systeem worden uitgesloten? Momenteel kan een ambtenaar zijn «score» verbeteren door in het wilde weg belastingen te heffen. Dat is voor niemand interessant. Het resultaat is vaak nihil aangezien de vermindering soms bijna even veel bedraagt als de oorspronkelijke belasting. Moet de evaluatiemethode niet worden aangepast om te komen tot een meer billijke belastingheffing met meer schikkingen tussen de taxatieambtenaren en de belastingplichtigen?

Momenteel bepaalt artikel 3 nog altijd dat de verschijning in persoon in naam van de Staat kan worden gedaan door elke ambtenaar van een belastingadministratie. De beperking tot de ambtenaren van niveau 1 en 2+ waarvan de minister sprak, is dus nog niet ingevoerd. Moet de tekst op dit vlak niet worden geamendeerd? Of zal de minister dit punt bevestigen in een omzendbrief?

Hetzelfde commissielid meent dat de invoering van het nieuwe systeem de verschillende belastingkantoren en directies een grotere en dus meer uiteenlopende beoordelingsbevoegdheid zal verlenen. Nu reeds verschilt de aanpak inzake belastingen in Vlaanderen en Wallonië, waar er minder aan bemiddeling wordt gedaan. Vreest de minister niet dat deze verschillen nog groter zullen worden? Hoe zal hij proberen in de beoordeling van de administratie aangaande de personenbelasting nog een zekere eenheid van jurisprudentie te behouden?

Wat de controle betreft, benadrukt de minister dat voor de belastingheffing en de geschillen niet alleen verschillende personen maar zelfs verschillende cellen optreden. Dat blijft zo, maar de twee activiteiten zullen voortaan in hetzelfde centrum plaatsvinden.

Wat de zogenaamde «trofeeën» betreft, wijst de minister erop dat dit uiteraard een reden is om het systeem te wijzigen.

De minister is eerder geïnteresseerd in de sommen die effectief in de Staatskas terecht komen dan in de «trofeeën». Men moet niet alleen oog hebben voor de inkohieringen, maar vooral voor het resultaat van de geschillen.

Het is uiteraard niet de bedoeling iemand te straffen omdat hij een geschil heeft doen ontstaan dat *in fine* niet tot resultaten heeft geleid. De Staat kan ook

Le même commissaire fait remarquer qu'au ministère des Finances, il existe actuellement des statistiques d'évaluation des agents. Ces statistiques incluent le rendement des agents. À son tour, le rendement inclut l'importance des redressements opérés par les agents. Le ministre, compte-t-il maintenir ce système? Si oui, ne faudrait-il pas en arriver à ne maintenir que ce qui n'est pas dégrèvé? Dans l'état actuel, un fonctionnaire peut très bien améliorer ses scores en faisant des taxations «sauvages». Celles-ci ne présentent d'intérêt pour personne. Le résultat est souvent nul étant donné que le dégrèvement est pratiquement aussi important que la taxation initiale. Ne faudrait-il pas adapter cette méthode d'évaluation afin de rencontrer l'objectif d'une taxation plus équitable avec davantage d'accords entre les taxateurs et les contribuables?

Dans sa rédaction actuelle, l'article 3 prévoit encore que «la comparution en personne au nom de l'État peut être assurée par tout fonctionnaire d'une administration fiscale». Il ne s'y trouve donc pas une limitation aux fonctionnaires de niveau 1 et 2+ dont a parlé le ministre. Ne convient-il pas d'amender le texte sur ce point? Ou bien, est-ce que le ministre confirmera ce point dans la circulaire?

Le même commissaire estime que l'instauration du nouveau système va mener à un pouvoir d'appréciation plus grand et naturellement plus différencié entre les différents bureaux de taxation et entre les différentes directions. Or, il apparaît qu'aujourd'hui, dans l'approche de la taxation, il y a une certaine différence entre la Flandre et la Wallonie où il y aurait moins de médiations. Le ministre ne craint-il pas une accentuation de ces différences? Comment compte-t-il procéder pour maintenir une unité de jurisprudence dans l'appréciation de l'administration sur l'impôt des personnes physiques?

Sur le point des contrôles, le ministre souligne que ce sont non seulement des personnes différentes, mais des cellules différentes qui interviennent pour la taxation et le contentieux. Cela restera le cas mais les deux activités peuvent avoir lieu dans le même centre.

En termes de ce que l'on appelle communément les «tableaux de chasse», le ministre fait valoir qu'il est évident que c'est une des raisons qui peut l'amener à modifier le système.

Le ministre déclare s'intéresser davantage aux montants qui vont effectivement rentrer dans les caisses de l'État plutôt qu'aux montants qui figurent aux tableaux de chasse. Il faut non seulement tenir compte des enrôlements, mais surtout aussi de l'aboutissement du contentieux.

Il est évident que le but n'est pas de sanctionner quelqu'un qui aurait engendré un contentieux n'aboutissant pas *in fine* à un résultat. L'État peut

een proces verliezen. Maar men mag zich ook niet blijven verzetten tegen een unanieme jurisprudentie.

De hervorming heeft onder meer tot doel een dossier bij de behandeling op de voet te volgen ten einde te kunnen zeggen wat ervan terecht gekomen is. Welk bedrag werd ingevorderd? In welke omstandigheden? Enz. Er moet dus een analyse van zowel de principes als de risico's plaatshebben.

Wat betreft de aanwijzing van de ambtenaren, is de minister van mening dat zulks binnen een algemene regeling moet gebeuren. Hij wil de eventueel betrokken ambtenaren aanwijzen via een ministerieel besluit. De nadere werkingsregels wil hij vastleggen in een circulaire. Het is nodig dat er een eenvormige regeling wordt toegepast in alle controlecentra.

In verband met de manier waarop de normen worden toegepast, verklaart de minister niet zozeer gewestelijke verschillen te ervaren. Hij stelt veel meer verschillen per controlecentrum vast. Om dit fenomeen te verhelpen denkt de minister eraan de centrale administratie te vragen een arbitragecel op te richten waarbij de belastingplichtigen klachten over een ongelijke behandeling kunnen indienen. Op die manier zal de administratieve jurisprudentie overal dezelfde zijn.

De minister denkt niet dat de ontwerp tekst moet worden geamendeerd. Hij voegt eraan toe dat de ambtenaren die in aanmerking komen voor de nieuwe taak, bij ministerieel besluit zullen worden aangewezen en dat een circulaire de aanwijzingsprocedure zal regelen. Alles blijft beperkt tot de inkomstenbelastingen.

Gelet op de formele toezegging van de minister om een circulaire te versturen waarin de aanwijzingen worden beperkt tot de ambtenaren van niveau 1 en 2+, waarin sprake is van de begeleiding van de belastingambtenaren van niveau 2 en 3 en van de opleiding en de oprichting van specialistenkorpsen of juridische cellen, trekken de heren Poty en Siquet hun amendement nr. 2 in.

De minister verduidelijkt dat het niet de bedoeling is aan specialisten of aan ambtenaren van niveau 1 en 2+ die de berichten van wijziging hebben ondertekend, te vragen dat zij ambtenaren van niveau 2 en van niveau 3 zouden begeleiden. Het zijn precies die laatste ambtenaren die de specialisten of de ambtenaren van niveau 1 en 2+ die met de verdediging van het dossier belast zijn, zullen vergezellen.

Een lid meent dat in het debat in deze commissie uit alle hoeken pertinente vragen zijn gesteld en terechte opmerkingen zijn geformuleerd. Hij betreurt evenwel dat de meerderheid zich nu tevreden stelt met een wat geïmproviseerde regeling waarbij de minister via een circulaire een oplossing voor alle problemen probeert

aussi perdre en justice. Mais on ne peut pas continuer à s'acharner contre une jurisprudence unanime non plus.

Un des objectifs de la réforme est de pouvoir suivre à la trace le traitement d'un dossier pour pouvoir un jour dire ce qu'il en est advenu. Quel montant a été récupéré? Dans quelles conditions? Etc. Il doit donc y avoir à la fois une analyse de principes et une analyse de risques.

En ce qui concerne la désignation des fonctionnaires, le ministre estime qu'il faudra le faire dans un cadre général. Il souhaite désigner les fonctionnaires qui pourraient être concernés par un arrêté ministériel. De plus, il compte définir les modalités de fonctionnement dans une circulaire. Il faut qu'il y ait un cadre applicable de la même manière dans l'ensemble des centres de contrôle.

Pour ce qui est de la manière d'appliquer les normes, le ministre déclare ne pas trop ressentir une différenciation régionale. Il ressent beaucoup plus de différenciations par centres de contrôle. Pour contrer ce phénomène, le ministre songe à demander à l'administration centrale de mettre en place une cellule d'arbitrage permettant aux contribuables de se plaindre des traitements différenciés éventuels. Ainsi, la jurisprudence administrative devrait être la même partout.

Le ministre ne pense pas que le texte du projet de loi doive être amendé. Il ajoute qu'un arrêté ministériel viendra préciser quels seront les agents susceptibles d'exercer les activités et qu'une circulaire va régler la procédure de désignation. On se limitera à l'impôt sur les revenus.

Vu les engagements formels du ministre de sortir une circulaire réglant la limitation des désignations aux agents de niveau 1 et 2+, l'accompagnement des taxateurs de niveau 2 et 3, la formation et la création de corps de spécialistes ou de cellules juridiques, MM. Poty et Siquet retirent leur amendement n° 2.

Le ministre précise qu'il ne s'agit pas de demander à des spécialistes ou aux niveaux 1 et 2+ qui ont signé l'avis de rectification d'accompagner des niveaux 2 et des niveaux 3, mais ce sont ces derniers qui accompagneront les spécialistes ou les niveaux 1 et 2+ en charge de la défense du dossier.

Un membre estime qu'au cours du débat, on a posé tous azimuts des questions pertinentes et formulé des observations à propos. Il déplore néanmoins que la majorité se contente aujourd'hui d'un régime quelque peu improvisé, selon lequel le ministre tente de trouver une solution à tous les problèmes par voie de

te vinden. Die omzendbrief zal ten gronde niets oplossen. Het fundamentele probleem is dat bij het ministerie van Financiën een dienst contentieux wordt opgericht waarbij een aantal ambtenaren niets anders zal doen dan voor de rechtbanken *de facto* de functie van advocaat waar te nemen.

Deze ingreep in de procedure voor de rechtbanken wordt een beetje «en stoemelings» geregeld via een amendement van de regering op een wetsvoorstel ingediend in de Kamer van volksvertegenwoordigers dat eigenlijk ergens anders over ging. De bezwaren geformuleerd voor deze commissie probeert de minister met beloftes te ondervangen.

Deze spreker vraagt evenwel dat minstens het advies van de commissie Justitie over deze procedurekwestie zou worden ingewonnen.

Een senator stelt vast de commissie niet ingaat op deze suggestie en evenmin op zijn suggestie om een hoorzitting te organiseren. Hij verheugt er zich over dat de minister rekening houdt met het debat in deze commissie en een circulaire en verduidelijkingen belooft. Deze spreker wenst evenwel inzicht te krijgen in het aangekondigde ontwerp van circulaire alvorens dit wetsontwerp goed te keuren.

Een commissielid is van mening dat de wetgever tot taak heeft een wettelijk en principieel kader te bepalen. Het is nu de taak van de regering het Parlement later te informeren over de werkingsprocedures en -mechanismen. Misschien is het op dat ogenblik het meest aangewezen om de mening van de administratie en van de balies te vragen over de procedures die *in concreto* worden voorgesteld.

Stemmingen

Het amendement nr. 1 van de heren Steverlynck c.s. dat ertoe strekt om artikel 3 te doen vervallen wordt verworpen met 9 tegen 2 stemmen.

Een analoog amendement nr. 2 van de heren Poty en Siquet wordt ingetrokken.

Het amendement nr. 3 van de heer Thissen eveneens op artikel 3 wordt verworpen met 9 tegen 1 stem bij 2 onthoudingen.

Het amendement nr. 4 van de heer Thissen op hetzelfde artikel wordt verworpen met 9 tegen 3 stemmen.

Het wetsontwerp in zijn geheel wordt aangenomen met 10 stemmen tegen 2.

Vertrouwen werd geschonken aan de rapporteur voor het opstellen van dit verslag.

De rapporteur,
Louis SIQUET.

De voorzitter,
Paul DE GRAUWE.

circulaire. Cette circulaire ne résoudra rien au fond de la question. Le problème fondamental réside dans le fait que l'on crée, au ministère des Finances, un service du contentieux, où une série de fonctionnaires ne feront rien d'autre que de jouer *de facto* à l'avocat devant les tribunaux.

Cette modification de la procédure devant les tribunaux est réglée un peu en catimini par le biais d'un amendement du gouvernement à une proposition de loi, déposée à la Chambre des représentants, qui traitait en fait d'un autre sujet. Le ministre tente de répondre par des promesses aux objections formulées par la commission.

Le même intervenant demande toutefois que l'on saisisse à tout le moins la commission de la Justice d'une demande d'avis sur cette question de procédure.

Un sénateur constate que la commission n'accède pas à cette suggestion ni à celle qu'il a faite d'organiser une audition en la matière. Il se réjouit du fait que le ministre tient compte du débat en commission et promet une circulaire et des éclaircissements. L'intervenant tient cependant à consulter le projet de circulaire annoncé avant de voter le présent projet de loi.

Un commissaire estime que le rôle du législateur est de définir un cadre légal et principal. Il appartient maintenant au gouvernement d'informer ultérieurement le Parlement sur les procédures et les mécanismes de fonctionnement. C'est peut-être à ce moment-là qu'il sera le plus intéressant de demander l'avis de l'administration et des barreaux sur la base des procédures concrètement proposées.

Votes

L'amendement n° 1 de M. Steverlynck et consorts, qui tend à supprimer l'article 3, est rejeté par 9 voix contre 2.

Un amendement n° 2 analogue de MM. Poty et Siquet est retiré.

L'amendement n° 3 de M. Thissen au même article 3 est rejeté par 9 voix contre 1 et 2 abstentions.

L'amendement n° 4 de M. Thissen au même article est rejeté par 9 voix contre 3.

L'ensemble du projet de loi a été adopté par 10 voix contre 2.

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

Le rapporteur,
Louis SIQUET.

Le président,
Paul DE GRAUWE.