

SENAT DE BELGIQUE BELGISCHE SENAAAT

SESSION DE 1952-1953.

SEANCE DU 26 MARS 1953.

Rapport de la Commission des Affaires Etrangères
chargée d'examiner le projet de loi portant appro-
bation des actes internationaux suivants :

- a) Convention entre la Belgique, le Grand-Duché de Luxembourg et les Pays-Bas, relative à la coopération en matière de douanes et d'accises, signée à Bruxelles le 5 septembre 1952 ;
- b) Convention entre la Belgique, le Grand-Duché de Luxembourg et les Pays-Bas, relative à l'assistance réciproque en matière de recouvrements de créances fiscales, signée à Bruxelles le 5 septembre 1952.

Présents : MM. STRUYE, Président, BUISSET, de DORLODOT (Baron), DE WINTER, GILLON, LEYNEN, TROCLET et SCHOT, Rapporteur.

MESDAMES. MESSIEURS.

Le projet de loi qui est soumis au Sénat a pour objet de faire sortir leur plein et entier effet aux actes internationaux suivants :

- a) Convention entre la Belgique, le Grand-Duché de Luxembourg et les Pays-Bas, relative à la coopération en matière de douanes et d'accises, signée à Bruxelles le 5 septembre 1952 ;
- b) Convention entre la Belgique, le Grand-Duché de Luxembourg et les Pays-Bas, relative à l'assistance réciproque en matière de recouvrement de créances fiscales, signée à Bruxelles le 5 septembre 1952.

Ces deux conventions, bien que signées à la même date, ont des objets distincts. Leur ampleur est telle que, dans le cadre du présent rapport, nous devons nous borner à des considérations d'ordre très général

R. A 4548.

Voir :

Document du Sénat :

23 (Session de 1952-1953) : Projet de loi.

ZITTING 1952-1953.

VERGADERING VAN 26 MAART 1953.

Verslag van de Commissie van Buitenlandse Zaken
belast met het onderzoek van het wetsontwerp
houdende goedkeuring van de volgende interna-
tionale akten :

- a) Verdrag tussen België, het Groothertogdom Luxemburg en Nederland, nopens de samenwerking op het stuk van douanen en accijnzen, op 5 September te Brussel ondertekend ;
- b) Verdrag tussen België, het Groothertogdom Luxemburg en Nederland, nopens wederkerige bijstand inzake de invordering van belastingsschulden, op 5 September 1952 te Brussel ondertekend.

MEVROUWEN, MIJNE HEREN.

Het voorgelegde wetsontwerp wil volle uitwerking geven aan de volgende internationale akten :

- a) Verdrag tussen België, het Groothertogdom Luxemburg en Nederland, nopens de samenwerking op het stuk van de douanen en accijnzen, op 5 September 1952 te Brussel ondertekend ;
- b) Verdrag tussen België, het Groothertogdom Luxemburg en Nederland, nopens wederkerige bijstand inzake de invordering van belastingsschulden, op 5 September 1952 te Brussel ondertekend.

Deze twee verdragen, hoewel op dezelfde datum getekend, hebben toch een verschillend doel. Ze zijn zo verstrekkend dat wij ons in dit verslag moeten beperken tot algemene beschouwingen en voor het overige

R. A 4548.

Zie :

Gedrukt Stuk van de Senaat :

23 (Zitting 1952-1953) : Wetsontwerp.

et renvoyer tant au texte qu'à l'exposé des motifs du projet. Il importe toutefois de souligner dès l'abord que l'approbation des conventions en question apportera des innovations importantes dans notre appareil législatif et des dérogations sérieuses à notre droit commun.

PREMIERE PARTIE.

Convention relative à la Coopération en Matière de Douanes et Accises.

La Convention douanière belgo-luxembourgeoise-néerlandaise du 5 septembre 1944, approuvée par la loi du 5 septembre 1947, et la Convention portant ratification des droits d'accises du 18 février 1950, approuvée par la loi du 29 mars 1951 ont créé une communauté d'intérêts fiscaux et économiques entre les trois pays. Cette communauté d'intérêts justifie la coopération entre les administrations douanières et accisiennes des trois partenaires, et doit faciliter la simplification des formalités pour assurer la perception de l'impôt et pour prévenir ou réprimer la fraude. C'est ce à quoi tend la Convention. Elle traite, d'une part, de la valeur à reconnaître dans les trois pays aux documents délivrés, aux marques de contrôle apposées, aux constatations faites et à certains actes dressés par les agents des douanes et accises de l'un des pays partenaires ; d'autre part, de la coopération et de l'assistance mutuelle que pourront se prêter les administrations pour assurer la perception de l'impôt et pour prévenir ou réprimer la fraude.

Ne dissimulons pas que tout ceci couvre de graves innovations telles que celles dont nous relevons quelques exemples ci-après :

Non seulement les documents délivrés ou validés dans un des trois pays, les constatations actées par des agents d'un des pays, les marques de contrôle apposées dans un pays, auront la même valeur que s'ils étaient établis dans chacun des autres pays où ils seraient invoqués ; en outre les procès-verbaux dressés par les agents d'un pays auront la force probante qu'ils auraient eue s'ils avaient été dressés dans le pays où ils seront invoqués, cette force probante pouvant valoir jusqu'à l'inscription en faux.

Dans certains cas, les agents d'un pays pourront coopérer avec les agents compétents d'un autre pays, avec les mêmes pouvoirs et les mêmes effets. Ils pourront, dans certaines conditions, y convoier des transports, y continuer des poursuites commencées, exercer des pouvoirs tels que de mener les fuyards chez les représentants de la force publique pour faire établir leur identité ; faire saisir des marchandises et véhicules, etc.

zowel naar de tekst als naar de memorie van toelichting bij het ontwerp verwijzen. Er zij evenwel onmiddellijk op gewezen dat de goedkeuring van de besproken verdragen belangrijke wijzigingen in ons wetgevend apparaat en ernstige afwijkingen van ons gemeen recht, na zich zal slepen.

EERSTE DEEL.

Verdrag nopens de samenwerking op het stuk van Douanen en Accijnzen.

De Belgisch-Luxemburgs-Nederlandse douane-overeenkomst van 5 September 1944, goedgekeurd bij de wet van 5 September 1947, en de overeenkomst houdende bekrachtiging van de accijnsrechten van 18 Februari 1945, goedgekeurd bij de wet van 29 Maart 1951, hebben tussen de drie landen een fiscale en economische belangengemeenschap tot stand gebracht. Deze belangengemeenschap verantwoordt een samenwerking tussen de douane- en accijnsadministraties van de drie partners en zal een vereenvoudiging bevorderen van de formaliteiten bij de inning van de belasting en bij de bestrijding of voorkoming van bedrog. Dit is het doel van het verdrag. Het handelt eensdeels over de waarde van de documenten, die in de drie landen worden uitgereikt, van de aangebrachte controle-merken, van de gedane vaststellingen, van sommige akten die door de douane- en accijnsbeambten van een der deelnemende landen worden opgemaakt ; anderdeels over de samenwerking en de wederzijdse bijstand tussen de administraties bij de inning van de belasting en bij het voorkomen of bestraffen van bedrog.

Wij ontveinzen ons niet dat dit alles ernstige veranderingen met zich brengt, waarvan wij hierna enkele voorbeelden willen geven :

Niet alleen zullen de documenten, die in een van de drie landen uitgereikt of geldig verklaard worden, de vaststellingen die door de beampten van een dier landen geacteerd worden, de controlemerken die worden aangebracht, dezelfde waarde hebben alsof ze in een van de andere landen waren opgemaakt ; doch bovendien zullen de processen-verbaal, die door de beampten van een bepaald land worden opgemaakt, bewijskracht hebben alsof ze waren opgemaakt in het land waar men er zich op beroept, en deze bewijskracht gaat tot verklaring van valsheid.

In sommige gevallen kunnen de beampten van een land met de bevoegde beampten van een ander land samenwerken met dezelfde macht en dezelfde rechtsgevolgen. Onder bepaalde omstandigheden kunnen zij aldaar transporten begeleiden, begonnen vervolgingen voortzetten, bevoegdheden uitoefenen als bijvoorbeeld vluchtelingen bij de vertegenwoordigers van de openbare macht aanbrengen om hun identiteit te doen vaststellen ; goederen en rijtuigen in beslag doen nemen. enz.

De larges pouvoirs sont accordés à l'Administration d'un pays de faire procéder par celle du pays requis à des informations officielles, à l'audition de personnes recherchées, à faire procéder à des saisies de marchandises et de véhicules, de faire procéder à des notifications de pièces, procédure, décisions, etc.

La violation, dans un pays, d'une disposition sanctionnée pénalement est considérée comme constituant en même temps la violation d'une disposition correspondante de la législation de ces pays, sanctionnée pénalement.

La condamnation en matière de douanes et accises prononcée dans un pays produit, dans les autres pays, au point de vue de la récidive, les mêmes effets que si elle avait été prononcée dans ce pays !

Le recouvrement des amendes et des frais et l'exécution des confiscations pourront être poursuivis dans un autre pays.

Quand les agents d'un pays exercent leurs fonctions dans un autre, ils sont assimilés à ceux de ce dernier pays ; ils peuvent être porteurs de leur uniforme et de leurs armes d'ordonnance ; ils peuvent user, en cas de nécessité, des moyens de contrainte et de défense que pourraient employer légalement les agents du pays où ils opèrent.

Nous nous bornerons à ces exemples, renvoyant pour le surplus et pour plus d'exactitude au texte des conventions.

Pouvons-nous, dans ces conditions et étant donné notre droit constitutionnel, approuver les Conventions ? Nous croyons que la réponse affirmative ne peut faire de doute : M. Rolin, président de la Commission de la Justice, a bien voulu nous donner son avis.

« Du point de vue juridique, la question me paraît fort simple : il n'est pas douteux qu'en principe il est interdit à des fonctionnaires étrangers d'exercer sur notre territoire des actes d'administration pour compte de leur gouvernement.

» C'est même là l'une des manifestations les plus certaines de la notion de souveraineté.

» Mais le Droit des Gens connaît dans la pratique de nombreuses dérogations à ce principe, résultant, soit de conventions particulières, soit de conventions générales. Exemples : l'exequatur donné aux consuls étrangers, les pouvoirs reconnus aux capitaines de navires de guerre ou même de navires de commerce se trouvant dans nos ports. les compétences permises aux juridictions militaires de troupes étrangères se trouvant sur notre territoire, l'institution de gares internationales, etc. — Rien ne s'oppose donc, à mon avis, à ce qu'une nouvelle dérogation soit prévue en faveur

Aan de administratie van een bepaald land wordt ruime bevoegdheid verleend om de administratie van het aangezocht land officiële gegevens te laten verstrekken, opgespoorde personen te verhoren, goederen en rijtuigen te laten in beslag nemen, te laten overgaan tot kennisgeving van stukken, procedure, beslissingen. enz.

De overtreding van een bepaling, waarop straf gesteld is in een land, wordt beschouwd als overtreding van een overeenkomstig gesanctioneerde bepaling uit de wetgeving van andere landen.

Een veroordeling die terzake van douanen en accijnzen is uitgesproken in een bepaald land, heeft in de andere landen, in geval van herhaling, dezelfde gevolgen alsof ze in die landen was uitgesproken !

Inning van geldboeten en kosten en tenuitvoerlegging van verbeurdverklaringen kunnen in een ander land plaats hebben.

Wanneer beampten van een der landen hun functies in een ander land uitoefenen, worden zij gelijkgesteld met beampten van dat land ; zij kunnen hun uniform en hun ordonnantiwapens dragen ; zij kunnen desnoods gebruik maken van dwang- en verdedigingsmiddelen, voor zover deze ook werkelijk mogen worden gebruikt door de beampten van het land waarin zij optreden.

Wij vergenoegen ons met deze voorbeelden en verwijzen voor het overige naar de tekst van de verdragen.

Kunnen wij derhalve uit het oogpunt van ons grondwettelijk recht deze verdragen goedkeuren ? Onzes inziens kan hierop zonder twijfel bevestigend worden geantwoord : de h. Rolin, voorzitter van de Commissie van Justitie, heeft ons zijn advies daaromtrent verstrekt :

« Uit een juridisch standpunt lijkt de zaak mij zeer eenvoudig : het lijkt geen twijfel dat het in principe voor vele ambtenaren verboden is op ons grondgebied daden van administratie te verrichten voor rekening van hun regering.

» Dit is juist een van de meest vaststaande uitingen van de soevereiniteit.

» Doch in het volkenrecht komen practisch veel afwijkingen voor van dat principe, hetzij ingevolge bijzondere overeenkomsten, hetzij op grond van algemene verdragen. Voorbeelden : Het exequatur dat aan vreemde consuls wordt gegeven, de macht die is toegekend aan kapiteins van oorlogsschepen of zelfs van koopvaardischepen, die in onze havens voor anker liggen, de bevoegdheid die is verleend aan de militaire rechtscollege's van op ons grondgebied gestationeerde vreemde troepen, de instelling van internationale stations, enz... — Er is dus naar mijn oordeel niets op

des agents de l'administration des douanes ou accises hollandais ou luxembourgeois. »

Nous n'avons rien à retrancher ni à ajouter à ce commentaire judicieux.

DEUXIEME PARTIE.

Convention relative à l'assistance réciproque en matière de recouvrement de charges fiscales.

Cette convention ne s'applique pas uniquement à la matière des douanes et accises ; elle règle l'assistance réciproque pour le recouvrement des taxes fiscales en général, ou plus exactement des impôts, droits et taxes perçus par l'Etat à son profit ou au profit des provinces et communes, en principal, accroissements et additionnels, ainsi que des amendes n'ayant pas un caractère pénal, des intérêts et des frais y relatifs.

Les Gouvernements des Hautes Parties contractantes pourront, au moyen de notes échangées par la voie diplomatique, étendre l'application de la Convention aux impôts, droits et taxes perçus directement par les provinces et les communes.

Aux termes de l'article 3 de la convention :

« Sur la réquisition qui lui est adressée par l'autorité compétente du pays créancier, l'autorité compétente d'un autre pays sur le territoire duquel il existe des biens ou revenus saisissables procède au recouvrement de la créance. »

Voilà la disposition essentielle de la Convention.

Notons que les biens et revenus qui pourront être saisis et exécutés seront aussi bien ceux de nationaux, que ceux de ressortissants d'autres pays.

L'alinéa 2 de ce même article ajoute toutefois :

« Si la créance fait l'objet d'un litige non définitivement tranché, l'autorité compétente du pays requis se borne, quant à la somme litigieuse, à prendre les mesures conservatoires nécessaires pour en assurer le recouvrement. »

Mais chacun sait que les « mesures conservatoires » peuvent être telles que le contribuable pourra être définitivement ruiné au moment où la « mesure conservatoire » sera éventuellement levée.

En cas de contestation, l'action est portée devant la juridiction compétente du pays créancier, conformément à la législation fiscale et civile de celui-ci et notifiée en même temps au fonctionnaire chargé du recouvrement dans le pays requis.

tegen, dat er een nieuwe afwijking wordt aanvaard ten gunste van beambten van het Nederlandse of Luxemburgse bestuur van douanen of accijnzen. »

Aan deze zeer juiste toelichting is niets toe te voegen. Er is ook niets af te dingen.

TWEEDE DEEL.

Verdrag nopens wederkerige bijstand inzake invordering van belastingschulden.

Dit verdrag is niet alleen van toepassing inzake douanen en accijnzen ; het regelt ook de wederkerige bijstand bij de inning van belastingen in het algemeen, of juister gezegd van belastingen, rechten en heffingen, door de Staat geheven voor eigen rekening of ten bate van provinciën en gemeenten, in hoofdsom, accressen en opcentimes, alsmede van geldboeten die geen strafrechtelijk karakter dragen, van intresten en desbetreffende kosten.

De regeringen van de hoge verdragsluitende partijen kunnen door uitwisseling van nota's langs diplomatieke weg de toepassing van het verdrag uitbreiden tot de belastingen, rechten en heffingen, welke direct door de provinciën en de gemeenten worden geïnd.

Artikel 3 van het verdrag bepaalt :

« Op verzoek van de bevoegde autoriteit van het land, dat schuldeiser is, gaat de bevoegde autoriteit van een ander land, op welks grondgebied zich voor beslag vatbare goederen of inkomsten bevinden, over tot de invordering van de schuld. »

Dit is de voornaamste bepaling van het verdrag.

Er zij opgemerkt dat het hier zowel de voor beslag of executie vatbare goederen en inkomsten van de eigen landskinderen, als van de onderdanen van andere landen betreft.

Doch het tweede lid van hetzelfde artikel voegt hieraan toe :

« Indien de schuld het voorwerp uitmaakt van een nog niet onherroepelijk beslist geschil, bepaalt de bevoegde autoriteit van het aangezochte land zich, voor wat het in geschil zijnde bedrag betreft, tot het nemen van de nodige conservatoire maatregelen om de invordering er van te waarborgen. »

Maar iedereen weet dat de « conservatoire maatregelen » zodanig kunnen zijn dat de belastingschuldige voor goed geruïneerd is op het ogenblik dat de « conservatoire maatregel » eventueel wordt opgeheven.

In geval van betwisting wordt de vordering aangebracht bij het bevoegde rechtscollege van het krediteurland overeenkomstig de fiscale en burgerrechtelijke wetgeving van dat land, terwijl ze ook bekend wordt gemaakt aan de ambtenaar, die in het aangezochte land belast is met de inning.

Toutefois, si la contestation se rapporte à la validité ou à l'effet des actes conservatoires ou d'exécution, l'action est portée devant la juridiction compétente du pays requis, conformément à la législation de celui-ci.

L'expression « autorités compétentes » s'entend, dans la Convention, des autorités spécialement désignées dans chaque pays. Bien que la Convention ne le dise pas expressément, on peut, en ce qui concerne la Belgique, déduire des principes généraux que la désignation des « autorités compétentes » devra être faite par arrêté royal.

Sans qu'il faille entrer dans le détail des dispositions du traité, on constate que celui-ci déroge gravement au droit commun et qu'en outre, les mesures de garantie prises en matière d'exécution de décisions judiciaires étrangères, n'ont pas été jugées nécessaires ici.

Néanmoins, les principes juridiques ne s'opposent pas à l'approbation de la Convention : notre honorable collègue, M. Rolin, président de la Commission de la Justice, a bien voulu nous donner son avis :

« Il n'en va guère autrement de l'exécution des jugements étrangers en matière fiscale. Je ne puis mieux faire à cet égard que de m'en référer à ce que je lis dans une édition, pourtant déjà ancienne, du *Manuel de Droit International privé* de Pillet et Niboyet, Paris 1924, n° 617 :

« Refus d'exequatur des jugements en matière fiscale. Dans l'état actuel du droit international, les Etats ne se prêtent pas encore assistance pour l'exécution des décisions fiscales. Ils considèrent que la perception des impôts est une affaire purement territoriale. Cet état du droit dénote une communauté juridique encore insuffisante, laquelle pourra toujours se modifier dans l'avenir, conformément au principe d'actualité de l'ordre public (supra, p. 413). Il n'existe ici aucune impossibilité rationnelle ; c'est un domaine où, en fait, on considère que l'exequatur n'est pas opportun. »

Votre Commission, sans se dissimuler que le projet comporte de sérieuses innovations, recommande la ratification des conventions. Certains membres ont souligné que chacune des deux conventions peut être dénoncée à tout moment, par chaque Haute Partie Contractante, moyennant un préavis d'au moins douze mois. Ils ont déclaré qu'ils trouvaient dans ce droit à dénonciation une garantie sérieuse qui leur permettait d'émettre un vote affirmatif.

Indien de betwisting evenwel betrekking heeft op de geldigheid of op de rechtsgevolgen van de conservatoire of executoriale handelingen, wordt de vordering gebracht voor de bevoegde rechtbank van het aangezochte land, overeenkomstig de wetgeving van dat land.

De uitdrukking « bevoegde autoriteit » duidt in het verdrag op de autoriteit die in elk land daarvoor speciaal is aangewezen. Hoewel dit niet uitdrukkelijk wordt gezegd in het verdrag, kan toch voor België uit de algemene beginselen worden afgeleid, dat de aanwijzing van de « bevoegde autoriteit » bij koninklijk besluit moet geschieden.

Wij behoeven het verdrag niet in bijzonderheden te ontleiden om op te merken dat het sterk afwijkt van het gemeenrecht en dat bovendien de waarborgen inzake tenuitvoerlegging van de vreemde rechterlijke beslissingen hier niet noodzakelijk zijn geacht.

Toch moeten wij ons op grond van de rechtsbeginselen niet verzetten tegen goedkeuring van het verdrag : onze geachte collega, de h. Rolin, voorzitter van de Commissie van Justitie, heeft hieromtrent als volgt geadviseerd :

« Bij de tenuitvoerlegging van buitenlandse vonnissen in belastingzaken gaat het niet anders toe. Ik kan in dit opzicht niet beter doen dan te verwijzen naar hetgeen ik lees in een nochtans reeds oude editie van het *Manuel de Droit International privé* van Pillet en Niboyet, Paris 1924, n° 617 :

« Weigering om exequatur te geven voor vonnissen » in belastingzaken. In de huidige stand van het internationaal recht staan de Staten elkaar nog niet bij voor de tenuitvoerlegging van fiscale beslissingen. Zij beschouwen de inning van belastingen als een zuiver territoriale aangelegenheid. Deze stand van zaken wijst er op dat de rechtsgemeenschap nog niet sterk genoeg is en dat ze dus in de toekomst ook altijd kan veranderen, ingevolge het beginsel van de actualiteit van de openbare orde (supra, blz. 413). Hier bestaat geen rationele onmogelijkheid ; het be- treft hier een gebied waarop het exequatur feitelijk ongewenst wordt geacht. »

Uw Commissie ontveinst zich niet, dat het ontwerp ernstige innovaties met zich brengt, doch beveelt niettemin de ratificatie van de verdragen aan. Sommige leden hebben er op gewezen, dat beide verdragen te allen tijde kunnen worden opgezegd door elke verdragsluitende partij, mits zij daarvan ten minste 12 maanden te voren kennis geeft. Zij hebben verklaard dat zij in dit recht een ernstige waarborg zien, die een goedkeurende stemming mogelijk maakt.

La Commission, par des votes distincts pour chacune des deux conventions, propose la ratification par six voix contre une et une abstention.

Le rapport a été approuvé par sept voix et une abstention.

Le Rapporteur,

M. SCHOT.

Le Président,

P. STRUYE.

Uw Commissie stelt, bij afzonderlijke stemming over elk van beide verdragen, met 6 stemmen vóór, 1 stem tegen en 1 onthouding, de ratificatie voor.

Dit verslag is goedgekeurd met 7 stemmen bij 1 onthouding.

De Verslaggever,

M. SCHOT.

De Voorzitter,

P. STRUYE.