

**CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE**

4 décembre 2003

PROPOSITION DE LOI

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

(déposée par M. Melchior Wathelet)

SOMMAIRE

1. Résumé	3
2. Développements	4
3. Proposition de loi	7
4. Annexe	8

**BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS**

4 december 2003

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van het Wetboek van
de inkomstenbelastingen 1992 teneinde een
recht in te stellen om het belastingdossier
te raadplegen in het raam van
de bezwaarprocedure**

(ingediend door de heer Melchior Wathelet)

INHOUD

1. Samenvatting	3
2. Toelichting	4
3. Wetsvoorstel	7
4. Bijlage	8

<i>cdH</i>	: Centre démocrate Humaniste
<i>CD&V</i>	: Christen-Democratisch en Vlaams
<i>ECOLO</i>	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales
<i>FN</i>	: Front National
<i>MR</i>	: Mouvement Réformateur
<i>N-VA</i>	: Nieuw - Vlaamse Alliantie
<i>PS</i>	: Parti socialiste
<i>sp.a - spirit</i>	: Socialistische Partij Anders - Sociaal progressief internationaal, regionalistisch integraal democratisch toekomstgericht.
<i>VLAAMS BLOK</i>	: Vlaams Blok
<i>VLD</i>	: Vlaamse Liberalen en Democraten

<i>Abréviations dans la numérotation des publications :</i>	<i>Afkortingen bij de nummering van de publicaties :</i>
<i>DOC 51 0000/000 : Document parlementaire de la 51e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif</i>	<i>DOC 51 0000/000 : Parlementair document van de 51e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer</i>
<i>QRVA : Questions et Réponses écrites</i>	<i>QRVA : Schriftelijke Vragen en Antwoorden</i>
<i>CRIV : Compte Rendu Intégral, avec à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (sur papier blanc, avec les annexes)</i>	<i>CRIV : Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (op wit papier, bevat ook de bijlagen)</i>
<i>CRIV : Version Provisoire du Compte Rendu intégral (sur papier vert)</i>	<i>CRIV : Voorlopige versie van het Integraal Verslag (op groen papier)</i>
<i>CRABV : Compte Rendu Analytique (sur papier bleu)</i>	<i>CRABV : Beknopt Verslag (op blauw papier)</i>
<i>PLEN : Séance plénière (couverture blanche)</i>	<i>PLEN : Plenum (witte kaft)</i>
<i>COM : Réunion de commission (couverture beige)</i>	<i>COM : Commissievergadering (beige kaft)</i>

<i>Publications officielles éditées par la Chambre des représentants</i>	<i>Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers</i>
<i>Commandes :</i>	<i>Bestellingen :</i>
<i>Place de la Nation 2</i>	<i>Natieplein 2</i>
<i>1008 Bruxelles</i>	<i>1008 Brussel</i>
<i>Tél. : 02/ 549 81 60</i>	<i>Tel. : 02/ 549 81 60</i>
<i>Fax : 02/549 82 74</i>	<i>Fax : 02/549 82 74</i>
<i>www.laChambre.be</i>	<i>www.deKamer.be</i>
<i>e-mail : publications@laChambre.be</i>	<i>e-mail : publicaties@deKamer.be</i>

RÉSUMÉ

Partant du constat que lors de la modification en 1999 de l'article 374 du Code des impôts sur les revenus 1992, le législateur a considéré qu'un droit d'accès au dossier fiscal détenu par l'administration au stade de la réclamation était reconnu au contribuable en vertu de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration mais que par un arrêt ultérieur, la Cour de cassation a considéré que cette loi ne s'appliquait pas à cette situation, l'auteur de la présente proposition entend remédier à cette lacune apparue en précisant à nouveau dans l'article 374 du Code que ce droit d'accès est reconnu au contribuable.

SAMENVATTING

Bij de wijziging, in 1999, van artikel 374 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992, ging de wetgever ervan uit dat de belastingplichtige, conform de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur, het recht toegekend werd om zijn belastingdossier dat bij de administratie berust, te raadplegen zolang de bezwaarprocedure liep. In een later arrest heeft het Hof van Cassatie evenwel geoordeeld dat die wet niet op deze situatie toepasselijk is. Vanuit die vaststelling wenst de indiener de thans aan het licht gekomen leemte weg te werken door in artikel 374 van het Wetboek opnieuw te preciseren dat voormeld inzagerecht aan de belastingplichtige wordt toegekend.

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

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

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

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

Cette règle, qui a été rappelée à plusieurs reprises dans le cadre des travaux préparatoires de la loi du 15 mars 1999¹ doit être appliquée avec d'autant plus de rigueur que le recours administratif devant le directeur constitue un préalable obligatoire pour le contribuable qui n'a pas la possibilité de saisir immédiatement la juridiction du litige qui l'oppose à l'administration.

Il convient également de souligner que ce principe de bonne administration se subdivise en une série de «sous-principes» relatifs notamment à la publicité de l'Administration, la sécurité juridique, la non-discrimination, le non-détournement de pouvoirs, le devoir de rigueur, le principe de loyauté, le principe de motivation, mais aussi celui de l'impartialité.²

En ce qui concerne la publicité de l'Administration, et plus particulièrement l'accès au dossier fiscal, l'article 374, alinéa 3, du Code des impôts sur les revenus 1992, ne prévoit plus, depuis la réforme de la procédure fiscale, que le réclamant «pourra obtenir la com-

¹ Voir à cet égard, Doc. parl., Ch., Session 1997-1998, n°1341/17, p. 103 ; n°1341/23, p.2.

² Voir à cet égard la circulaire du 18.9.2000, n° Ci.RH.863/530.827, p. 26.

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

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

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

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

Die regel, waaraan meermaals is herinnerd in het raam van de parlementaire voorbereiding van de wet van 15 maart 1999¹, moet des te strikter worden toegepast daar het administratief beroep dat bij de directeur wordt ingeleid, voor de belastingplichtige een verplichte voorafgaande stap is: hij kan immers zich immers niet rechtstreeks wenden tot het rechtscollege dat zijn geschil met de administratie behandelt.

Tevens zij onderstreept dat dit beginsel van behoorlijk bestuur op zijn beurt wordt onderverdeeld in een aantal «subbeginselen» die met name betrekking hebben op de openbaarheid van bestuur, de rechtszekerheid, het non-discriminatiebeginsel, het niet afwenden van de macht, de zorgvuldigheidsplicht, het loyaliteitsbeginsel, het beginsel van de motivering, maar ook dat van de onpartijdige behandeling.²

Wat de openbaarheid van bestuur betreft die inzonderheid geldt op het vlak van de toegang tot het belastingdossier, bepaalt artikel 3 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992, sinds de hervorming van de belastingprocedure, niet langer dat de

¹ Zie in dat verband Parl. St., Kamer, zittingsperiode 1997-1998, nr. 1341/17, blz. 103; nr. 1341/23, blz. 2.

² Zie in dat verband circulaire van 18.9.2000, nr. Ci.RH.863/530.827, blz. 26.

munication, sans déplacement, des pièces relatives à la contestation dont il n'a pas connaissance».

Cette modification visait à «distraindre du Code des impôts sur les revenus une règle aujourd'hui contenue dans la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration».³

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

Dans un arrêt du 9 juillet 1999, le Conseil d'État⁴ a, en effet, rappelé que *«le droit de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre copie, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi, est un droit fondamental garanti par l'article 32 de la Constitution ; que chacun a un intérêt actuel à agir en vue du respect de ce droit, et à faire annuler les refus de consultation qui lui sont opposés ; (...) qu'un des effets utiles de la loi du 11 avril 1994 (...) est de permettre aux personnes qui envisagent d'introduire un recours contre une décision administrative, en l'espèce une décision de limitation partielle du recouvrement de l'impôt, de prendre connaissance du dossier et de n'introduire le recours qu'en connaissance de cause.»* ; et que *« les exceptions prévues par l'article 6 de la loi sont limitativement énumérées et d'interprétation stricte, et ne peuvent être invoquées d'une façon systématique à l'appui de tout refus de communication d'un dossier fiscal sans vider de toute portée le principe de la publicité des actes administratifs ».*

Dans un arrêt du 23 octobre 2000⁵, la Cour de cassation a, néanmoins, décidé que la loi du 11 avril 1994 ne s'appliquait qu'aux actes des autorités administratives contre lesquelles un recours peut être introduit devant le Conseil d'État.

Or, les recours contre les décisions du directeur des contributions relèvent, en premier ressort, de la compétence du tribunal de première instance en vertu de

bezwaarindiener «inzage kan krijgen, zonder verplaatsing, van de stukken met betrekking tot de betwisting waarvan hij geen kennis had».

Die wijziging strekte ertoe «aan het Wetboek van de inkomstenbelastingen een regel te onttrekken die thans al is opgenomen in de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur.»³

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

In een arrest van 9 juli 1999⁴ heeft de Raad van State er immers op gewezen dat *«het recht om elk bestuursdocument in te kijken en er een afschrift van te krijgen, behalve in de gevallen en onder de voorwaarden vastgesteld bij de wet, een fundamenteel recht is dat gewaarborgd wordt door artikel 32 van de Grondwet; dat elkeen er een dadelijk belang bij heeft op te treden met het oog op de inachtneming van dat recht en de weigering om inzage te krijgen te laten vernietigen; (...) dat een van de nuttige gevolgen van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur erin bestaat de personen die van plan zijn een beroep in te stellen tegen een bestuurshandeling, in casu een beslissing tot gedeeltelijke beperking van de belastinginvordering, in staat te stellen kennis te nemen van het dossier en het beroep eerst met kennis van zaken in te stellen;»*; en dat *«de uitzonderingen waarin het voormelde artikel 6 voorziet, limitatief worden opgenoemd en strikt moeten worden geïnterpreteerd en niet systematisch kunnen worden aangevoerd tot staving van elke weigering om inzage te krijgen van een fiscaal dossier zonder het beginsel van de openbaarheid van de bestuurs-handelingen uit te hollen».*

In een arrest van 23 oktober 2000⁵, heeft het Hof van Cassatie niettemin beslist dat de wet van 11 april 1994 alleen toepasselijk is op de handelingen van de bestuurlijke overheden waartegen een beroeps-procedure bij de Raad van State mogelijk is.

Conform het bij artikel 4 van de wet van 23 maart 1999 betreffende de rechterlijke inrichting in fiscale zaken⁶ aangevulde artikel 569, eerste lid, van het Ge-

³ Doc. parl., Sénat, Session 1998-1999, n°1-966/11, p. 165.

⁴ C.E., 9 juillet 1999, n° 81.740, Scheppers de Bergstein, J.L.F., 2000/9, p. 651.

⁵ Cass., 23 octobre 2000, *Pas.*, I, p. 570.

⁶ M.B., 27 mars 1999, p. 9894.

³ Gedr. St., Senaat, zittingsperiode 1998-1999, nr. 1-966/11, blz. 165.

⁴ RvSt, 9 juli 1999, nr. 81.740, Scheppers de Bergstein, J.L.F., 2000/9, blz. 651.

⁵ Cass., 23 oktober 2000, *Pas.*, I, blz. 570.

⁶ B.S., 27 maart 1999, blz. 9894.

l'article 569, alinéa 1^{er}, du Code judiciaire tel qu'il a été complété par l'article 4 de la loi du 23 mars 1999 relative à l'organisation judiciaire en matière fiscale⁶.

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

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

Melchior WATHELET (cdH)

rechtelijk Wetboek, ressorteren tegen de beslissingen van de directeur der belastingen ingeleide beroepsprocedures echter, in eerste instantie, onder de bevoegdheid van de rechtbank van eerste aanleg.

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

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

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

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

Art. 2

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

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

21 octobre 2003

Melchior WATHELET (cdH)

WETSVOORSTEL

Artikel 1

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

Art. 2

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

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

21 oktober 2003

TEXTE DE BASE

10-04-1992

Code des impôts sur les revenus 1992

Sous-section 3. [...]

Art. 374.

Aux fins d'assurer l'instruction de la réclamation, un fonctionnaire de l'administration des contributions directes, d'un grade supérieur à celui de contrôleur, dispose des moyens de preuve et des pouvoirs conférés à l'administration par [les articles 315 à 319, 322 à 330, 333 à 336, 339 à 343 et 346.

En outre il peut, dans le cadre de cette réclamation, exiger des établissements de crédit soumis à la loi du 22 mars 1993 relative au statut et au contrôle des établissements de crédit] tous renseignements à leur connaissance qui peuvent être utiles.

Si le réclamant en a fait la demande dans sa réclamation, il sera entendu. A cet effet, il sera invité à se présenter dans un délai de trente jours.

TEXTE DE BASE ADAPTÉ À LA PROPOSITION

10-04-1992

Code des impôts sur les revenus 1992

Sous-section 3. [...]

Art. 374.

Aux fins d'assurer l'instruction de la réclamation, un fonctionnaire de l'administration des contributions directes, d'un grade supérieur à celui de contrôleur, dispose des moyens de preuve et des pouvoirs conférés à l'administration par [les articles 315 à 319, 322 à 330, 333 à 336, 339 à 343 et 346.

En outre il peut, dans le cadre de cette réclamation, exiger des établissements de crédit soumis à la loi du 22 mars 1993 relative au statut et au contrôle des établissements de crédit] tous renseignements à leur connaissance qui peuvent être utiles.

Si le réclamant en a fait la demande par écrit, il sera entendu et pourra obtenir communication, sans déplacement, des pièces relatives à la contestation dont il n'avait pas connaissance. A cet effet, il sera invité à se présenter dans un délai de trente jours.¹

¹ Art.2

BASISTEKST

10-04-1992

Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992**Onderafdeling 3. [...]****Art. 374.**

Ten einde de behandeling van het bezwaarschrift te verzekeren beschikt een ambtenaar van de administratie der directe belastingen, met een hogere graad dan die van controleur, over de bewijsmiddelen en de bevoegdheden die aan de administratie verleend zijn bij [de artikelen 315 tot 319, 322 tot 330, 333 tot 336, 339 tot 343 en 346].

Bovendien kan hij, in het kader van dat bezwaarschrift, van de [kredietinstellingen onderworpen aan de wet van 22 maart 1993 op het statuut van en het toezicht op de kredietinstellingen] alle inlichtingen voordere waarvan zij kennis hebben en welke nuttig kunnen zijn.

[Wanneer de bezwaarindiener zulks in zijn bezwaarschrift heeft gevraagd, zal hij worden gehoord. Te dien einde zal hij worden uitgenodigd zich binnen een termijn van dertig dagen aan te melden.]

BASISTEKST AANGEPAST AAN HET VOORSTEL

10-04-1992

Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992**Onderafdeling 3. [...]****Art. 374.**

Ten einde de behandeling van het bezwaarschrift te verzekeren beschikt een ambtenaar van de administratie der directe belastingen, met een hogere graad dan die van controleur, over de bewijsmiddelen en de bevoegdheden die aan de administratie verleend zijn bij [de artikelen 315 tot 319, 322 tot 330, 333 tot 336, 339 tot 343 en 346].

Bovendien kan hij, in het kader van dat bezwaarschrift, van de [kredietinstellingen onderworpen aan de wet van 22 maart 1993 op het statuut van en het toezicht op de kredietinstellingen] alle inlichtingen voordere waarvan zij kennis hebben en welke nuttig kunnen zijn.

Indien de bezwaarindiener er schriftelijk om heeft verzocht, wordt hij gehoord en kan hij inzage krijgen, zonder verplaatsing, van de stukken met betrekking tot de betwisting waarvan hij geen kennis had. Daartoe wordt hij uitgenodigd zich binnen dertig dagen aan te melden.¹

¹ Art.2