

Chambre des Représentants

SESSION 1957-1958.

12 FÉVRIER 1958.

PROJET DE LOI

complétant l'article 12 de la loi du 6 septembre 1895 relative aux recours en appel et en cassation en matière d'impôts directs.

AMENDEMENT
PRÉSENTÉ PAR M. PHILIPPART.

Article unique.

Remplacer le texte de cet article par ce qui suit :

Il est ajouté ce qui suit à l'article 12 de la loi du 6 septembre 1895, modifiée par la loi du 23 juillet 1953, relative aux recours en appel et en cassation en matière d'impôts directs :

« La Cour peut d'office ou sur demande d'une des parties, renvoyer l'affaire au directeur provincial pour complément d'information y compris le cas échéant examen de griefs nouveaux et prise d'une nouvelle décision sujette à appel comme la première. »

M. PHILIPPART,
P. HARMEL.

JUSTIFICATION.

L'article 12 de la loi du 6 septembre 1895, modifiée par la loi du 23 juillet 1953, dispose, sous la rubrique « Des recours devant la cour d'appel » :

« La cause est jugée sans ministère d'avoué ».

C'est tout.

Ce laconisme a eu pour conséquence que l'administration et les cours de cassation et d'appel ont dû réglementer, par des emprunts à la procédure civile et aux lois coordonnées elles-mêmes relatives aux impôts sur les revenus, la procédure devant la Cour en matière d'impôts directs.

Or, la matière des impôts sur les revenus est devenue extrêmement compliquée, voire broussailleuse. Aussi bien, dans maints litiges le droit et le fait se compénètrent intimement et rendent malaisée la légitime défense de ses droits par le contribuable.

Voir :

826 (1957-1958) :

— N° 1 : Projet transmis par le Sénat.

Kamer der Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1957-1958.

12 FEBRUARI 1958.

WETSONTWERP

ter aanvulling van artikel 12 van de wet van 6 september 1895 aangaande het verhaal in beroep en in verbreking terzake van directe belastingen.

AMENDEMENT
VOORGESTELD DOOR DE HEER PHILIPPART.

Enig artikel.

De tekst van dit artikel vervangen door wat volgt :

Aan artikel 12 van de wet van 6 september 1895, gewijzigd bij de wet van 23 juli 1953, aangaande het verhaal in beroep en in verbreking terzake van directe belastingen, toevoegen wat volgt :

« Het Hof mag ambtshalve of op verzoek van een der partijen de zaak terugzenden naar de provinciale directeur der belastingen voor bijkomend onderzoek, met inbegrip van het gebeurlijk onderzoek van nieuwe grieven en het nemen van een nieuwe beslissing, die, zoals de eerste, voor beroep vatbaar is. »

VERANTWOORDING.

Artikel 12 van de wet van 6 september 1895, gewijzigd bij de wet van 23 juli 1953, bepaalt in rubriek « Beroep vóór de Hoven van beroep » :

« De zaak wordt berecht zonder tussenkomst van pleitbezorger. »

Verder niets.

Dit laconisme heeft het bestuur alsook de Hoven van cassatie en van beroep ertoe genoopt een reglementering in te voeren, ontleend aan de burgerlijke rechtspleging en zelfs aan de samengeordende wetten betreffende de inkomstenbelastingen, om de rechtspleging vóór het Hof inzake directe belastingen te regelen.

Welnu, het is een feit dat de materie betreffende de inkomstenbelastingen uiterst ingewikkeld, ja zelfs onontwarbaar is geworden. In menig geschil zijn het recht en het feit innig verbonden, waardoor de wettige verdediging van de rechten van de belastingplichtige wordt bemoeilijkt.

Zie :

826 (1957-1958) :

— N° 1 : Ontwerp door de Senaat overgezonden.

Encore qu'elle en ait le droit, la Cour d'appel recourt très rarement à une expertise aux fins de démêler le différend : de là une confiance parfois exagérée dans les données de l'instruction administrative.

Aussi bien les cours sont pressées par l'accumulation des arriérés qu'elles ne parviennent guère, en dépit d'une activité très poussée des chambres fiscales, à résorber.

C'est pour aider à cette résorption qu'une proposition de loi a été déposée au Sénat, admise à l'unanimité par la Commission sénatoriale des finances et votée unanimement par le Sénat lui-même. Cette proposition amende, par un ajout, le texte de l'article 12 : « En cas de désistement du contribuable, accepté par l'administration, la Cour entérine celui-ci sans examen du fond. L'arrêt d'entérinement clôt définitivement la contestation. »

La commission des Finances de la Chambre a consacré à l'examen de cette proposition de longues heures de délibérations, à une première séance d'abord, puis durant toute la séance subséquente. Elle n'a pu se rallier à l'initiative sénatoriale et c'est à la presque unanimité que le texte a été repoussé. Pourquoi ?

On a pensé que la Cour d'appel, 1^{re} et dernière instance judiciaire en matière d'impôts directs, une fois saisie du litige, avait le devoir de trancher le différend. Le « décretement » passif et « les yeux fermés » d'un désistement du contribuable a paru entamer les prérogatives de la Cour et, dans un avenir peut-être éloigné, permettre certaines complaisances d'un haut fonctionnaire pour un redevable appuyé...

Il est certain que le désistement s'accompagne généralement de certains abattements négociés entre le redevable et l'administration. Peut-on demander à la Cour de couvrir de son autorité des « transactions », lâchons le mot, dans des matières d'ordre public qui lui sont soumises et soumises à elle seule dès l'acte d'appel ? Peut-on lui imposer de donner son approbation passif à un règlement du litige dont elle ne connaît pas et n'aurait pas à connaître les éléments ?

Il faut pourtant relever que jusqu'en ces toutes dernières années, la pratique courante était que la Cour donne acte du désistement du redevable et entérine ainsi l'accord intervenu. Mais elle contrôlait ou pouvait contrôler les éléments de cet accord et juger de sa légitimité au droit de la loi.

Relevons aussi que d'éminents juristes se prononcent pour limiter l'action de la Cour d'appel, en cas de désistement, au « donner acte » d'icelui.

C'est ainsi que les auteurs hautement autorisés de la seconde édition du *Traité de la Procédure Fiscale Contentieuse*, MM. Marcel Feye, Charles Cardyn et Robert Roelandt (Bruylant, 1958) écrivent au n° 104 du volume pp. 126 et 127 :

« 104. — *Désistement*. Alors qu'un recours est pendant devant la Cour d'appel, un accord peut intervenir entre parties, aux termes duquel le directeur reconnaît qu'il y a lieu de procéder à un dégrèvement total ou partiel des cotisations litigieuses. Mais conformément à une règle impérative, le dégrèvement est soumis à la condition du dépôt, au greffe de la Cour, d'un acte de désistement signé par le requérant.

Il échet d'observer, tout d'abord, que pareil désistement est valable en matière fiscale, parce qu'en l'espèce il ne porte pas sur le fond du droit, mais seulement sur l'instance.

Or, le désistement d'instance est permis en toute matière, même d'ordre public (Glasson et Tisser : « *Traité théorique et pratique d'organisation judiciaire, de compétence et de procédure civile*. » Paris, T. II, n° 565. Gand, 4 déc. 1928, *J. T.*, 1932, 242).

Il est à peine besoin de souligner qu'en l'occurrence le désistement est parfait puisque exigé par l'administration qui l'accepte forcément.

... Depuis l'arrêt du 18 mai 1933 (Pas. 1933, I, 35) la question n'est plus controversée et la Cour d'appel comme toute autre juridiction, en n'importe quelle matière, même d'ordre public, notamment en matière fiscale, lorsqu'elle est sollicitée de décréter un désistement qui rencontre l'accord des deux parties, est tenue de le faire alors même qu'elle constaterait que la procédure qui l'a saisie est régulière. »

Comme dit supra, nous ne pouvons nous rallier à cette opinion et tenons pour essentiel le respect du contrôle de la Cour sur le déroulement du procès fiscal dont elle a été saisie.

Mais n'y a-t-il donc rien à faire pour améliorer la procédure et hâter la solution des milliers de procès qui attendent une décision ?

Hoewel het daartoe gerechtigd is, neemt het Hof van beroep zeer zelden zijn toevlucht tot expertise om het geschil op te klaren : hieruit volgt een soms overdreven vertrouwen in de gegevens van het administratief onderzoek.

Tevens gaan de Hoven haastig te werk wegens de ophoping van de achterstallige zaken, die zij, ondanks een zeer snelle bedrijvigheid van de fiscale kamers, niet kunnen wegwerken.

Om die achterstand weg te werken werd een wetsvoorstel bij de Senaat ingediend; het werd eenparig goedgekeurd in de Senaatscommissie van Financiën en door de Senaat zelf. Dit voorstel wijzigd, door middel van een toevoeging, de tekst van artikel 12 : « In geval van afstand van het geding door de belastingplichtige, aangenomen door het beheer, wordt deze bevestigd door het Hof, zonder onderzoek ten gronde. Het arrest van bevestiging maakt definitief een » einde aan het geschil. »

De Kamercommissie voor de Financiën heeft aan het onderzoek van dit voorstel urenlange besprekingen gewijd, die na een eerste vergadering ook de gehele daaropvolgende vergadering in beslag namen. Zij kon zich niet aansluiten bij het initiatief van de Senaat, en met nagenoeg algemene stemmen werd die tekst verworpen. Waarom ?

Men was de mening toegedaan dat het Hof van beroep, eerste en laatste rechterlijke instantie inzake directe belastingen, eens dat het geschil bij dit Hof aanhangig is, de plicht had het geschil te beslechten. Het passief beslissen en het « met gesloten ogen » afstand doen van de belastingplichtige bleken een inbreuk te zijn op de prerogatieven van het Hof en, zouden, in een misschien verre toekomst, kunnen meebrengen dat een hoog ambtenaar al te inschikkelijk wordt voor een belastingplichtige die protectie geniet...

Het staat vast dat de afstand doorgaans gepaard gaat met zekere verlagen, die tussen de belastingplichtige en het bestuur worden bedongen. Mag men aan het Hof vragen met zijn gezag de — laten wij zeggen — « transacties » te dekken inzake aangelegenheden van dwingend recht welke aan het Hof en aan het Hof alleen zijn voorgelegd, vanaf de instelling van het beroep ? Mag men aan het Hof opleggen zijn passieve goedkeuring te hechten aan de regeling van het geschil wanneer het geen kennis heeft noch zou hebben van de gegevens ervan ?

Men verlieze niet uit het oog dat tot de allerlaatste jaren toe, als praktijk gold dat het Hof akte verlenende van de afstand van de belastingplichtige en aldus de gesloten overeenkomst bekrachtigde.

Het gecontroleerde echter — of kon dat althans — de gegevens waarop dat akkoord berustte en oordeelde of het aan de eis van de wet beantwoordde.

Stippen wij eveneens aan dat vooraanstaande rechtsgeleerden de opvatting verdedigden dat het Hof van beroep zich in geval van afstand ertoe moet beperken, van die afstand « akte te verlenen ».

Zo schrijven de zeer gezaghebbende auteurs van de tweede uitgave van het *Traité de la Procédure fiscale contentieuse*, de heren Marcel Feye, Charles Cardyn en Robert Roelandt (Bruylant, 1958), onder n° 104, blz. 126 en 127 van hun werk :

« 104. — *Désistement (Afstand)*. Terwijl een beroep aanhangig is bij het Hof van beroep, kunnen partijen tot een akkoord komen, volgens hetwelk de directeur erkent dat er grond is tot het verlenen van gehele of gedeeltelijke ontlasting van de betwiste stortingen. Overeenkomstig een imperatieve regel is evenwel voor de ontlasting vereist dat ter griffie van het Hof een door verzoeker ondertekende akte van afstand wordt neergelegd.

Hierbij dient in de eerste plaats te worden opgemerkt dat dergelijke afstand geldig is inzake belastingen, omdat de afstand in dit geval niet de grond van het recht maar enkel het geding betreft.

Afstand van het geding nu is voor gelijk welke zaak toegestaan, zelfs voor zaken van dwingend recht (Glasson et Tisser : « *Traité théorique et pratique d'organisation judiciaire, de compétence et de procédure civile*. » Parijs, D. II, n° 565. Gent, 4 dec. 1928, *J. T.*, 1932, 242).

Het behoeft dan ook geen verder betoog, dat de afstand ten volle gewettigd is, daar hij wordt geëist door het Bestuur dat hem noodzakelijkerwijze aanvaardt.

Sinds het arrest van 18 mei 1933 (Pas. 1933, I, 35) is dat geen omstreden punt meer en is het Hof van beroep, net als elk ander rechtscollege, in om het even welke zaak, zelfs in zaken van dwingend recht, en met name in belastingzaken, gehouden de afstand uit te spreken, wanneer het om die uitspraak wordt verzocht en beide partijen het over de afstand eens zijn, ook al mocht het vaststellen dat de procedure, volgens welke de zaak aanhangig is gemaakt, regelmatig is. »

Zoals hierboven gezegd, kunnen wij deze opvatting niet delen en zijn wij van mening dat het van overwegend belang is dat de controle van het Hof op de afloop van het belastinggeschil, dat bij het Hof aanhangig is, wordt nageleefd.

Is er dan geen enkele mogelijkheid om de procedure te vereenvoudigen en de uitspraak in de duizenden geschillen die nog aanhangig zijn te bespoedigen ?

La solution que nous préconisons a l'avantage de ne pas empiéter sur la compétence de la Cour d'appel et de ne pas lui imposer la ratification d'« arrangements » sans qu'elle puisse et doive se rendre compte de leur légalité.

Elle a cet autre avantage de permettre à la Cour de réclamer un complément d'information administrative sur un litige complexe et souvent mal mis au point par le dossier administratif.

Enfin elle permettrait de redresser le grief du contribuable qui, devant la Cour, est brutalement et injustement limité dans ses demandes aux seuls griefs qu'il a pu énoncer dans sa réclamation.

Il y a longtemps que tous les juristes « fiscalistes » appellent de leurs vœux la solution de cette irritante lésion dont souffre le redevable de condition moyenne ou modeste. Le rappel des conditions d'ordre public de l'impôt et de sa juste application impose le redressement de ce grief dans une procédure normalisée.

Ainsi, au cas où la décision première devrait être redressée, elle le serait par la juridiction administrative qui l'a rendue et non plus par un accord entre tel fonctionnaire supérieur de l'administration centrale et le redevable.

Ce redressement serait définitif à défaut d'appel contre la première décision et revu par la Cour en cas d'appel du contribuable.

De door ons voorgestelde oplossing biedt het voordeel dat aan de bevoegdheid van het Hof van beroep niet getornd wordt en het Hof niet verplicht wordt « overeenkomsten » te bekrachtigen zonder dat het de wettelijkheid daarvan kan of mag controleren.

Bovendien is er nog een ander voordeel, namelijk dat het Hof aanvullende inlichtingen van administratieve aard mag vragen omtrent een ingewikkeld geschil dat dikwijls op onnauwkeurige wijze in het administratief dossier uitgeengezet is.

Ten slotte zou de belastingplichtige ook nieuwe grieven kunnen aanvoeren, daar waar hij nu voor het Hof op brutale en onrechtvaardige wijze beperkt wordt tot de grieven die hij in zijn bezwaarschrift heeft kunnen uiteenzetten.

Sinds lang trachten de « fiscale » juristen naar een oplossing van deze ergerlijke benadeling van de minvermogene belastingplichtigen. De voorwaarden van dwingend recht van de belastingheffing en de billijke toepassing daarvan vergen dat bedoelde grieven tijdens een normale procedure zouden mogen ingeroepen worden.

Indien de oorspronkelijke beslissing dus zou herzien worden, dan zou dit gebeuren door de administratieve rechterlijke instantie die de bedoelde beslissing genomen heeft en niet meer door een overeenkomst tussen een of andere hogere ambtenaar van het hoofdbestuur en de belastingplichtige.

De herziening in kwestie zou, evenals de oorspronkelijke beslissing, definitief zijn behoudens beroep en, in geval van beroep door de belastingplichtige, zou het Hof bevoegd zijn om uitspraak te doen.

M. PHILIPPART.