

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE

A R R E S T

Nr. 102.855 van 24 januari 2002

A. 84.321/VIII-2609

In zake: **1. BERNARD** Etienne,
 2. ROEFS Jean-Louis,
 die woonplaats hebben gekozen bij
 Mr. Pierre LEGROS, advocaat,
 Emile De Motlaan 19
 1000 Brussel,

A. 84.364/VIII-2219

In zake: **1. BEAUSSILLON** Jean-Michel,
 2.
 het Front démocratique des francophones,
 die woonplaats hebben gekozen bij
 Mr. Thierry AFSCHRIFT, advocaat,
 Louizalaan 208
 1050 Brussel,

 tegen:

 de Belgische Staat, vertegenwoordigd door

 1. de Minister van Financiën,
 2
 de Minister van Justitie,
 die woonplaats hebben gekozen bij
 Mr. Paul WOUTERS, advocaat,
 Tenbosstraat 32
 1000 Brussel.

DE RAAD VAN STATE, VIIIe KAMER,

Gezien het op 25 mei 1999 ingediende verzoekschrift, waarbij
Etienne BERNARD en Jean-Louis ROEFS de nietigverklaring vorderen van het

koninklijk besluit van 25 maart 1999 tot uitvoering van artikel 7 van de wet van 23 maart 1999 betreffende de rechterlijke inrichting in fiscale zaken;

Gezien het op 26 mei 1999 ingediende verzoekschrift, waarbij Jean-Michel BEAUSSILLON en het Front démocratique des francophones de nietigverklaring van hetzelfde koninklijk besluit vorderen;

Gezien de regelmatig uitgewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien de verslagen van de heer THIBAUT, auditeur bij de Raad van State;

Gelet op de beschikkingen van 6 april 2001, waarbij de neerlegging van de dossiers en het verslag ter griffie wordt gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan de partijen en gezien de laatste memorie van de verzoekers in de eerste zaak;

Gelet op de beschikkingen van 4 oktober 2001, waarvan aan de partijen kennis is gegeven en waarbij bepaald wordt dat de zaken voorkomen op de terechtzitting van 21 december 2001;

Gehoord het verslag van de heer GEUS, kamervoorzitter;

Gehoord de opmerkingen van Mr. SOHIER, loco Mr. LEGROS, advocaat, die voor de verzoekers in de eerste zaak verschijnt, van Mr. RAYET, loco Mr. AFSCHRIFT, advocaat, die voor de verzoekers in de tweede zaak verschijnt, van de heer GROBELNY, inspecteur bij een fiscaal bestuur, en Mr. LAMBOT, loco Mr. WOUTERS, advocaat, die verschijnt voor de Belgische Staat, verwerende partij, vertegenwoordigd door respectievelijk de Minister van Financiën en de Minister van Justitie;

Gehoord het eensluidend advies van de heer THIBAUT, auditeur;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

Overwegende dat de beroepen, die tegen hetzelfde verordnungsbesluit gericht zijn, verknocht zijn; dat er grond bestaat om ze samen te voegen;

Overwegende dat bij artikel 7 van de wet van 23 maart 1999 betreffende de rechterlijke inrichting in fiscale zaken artikel 632 van het Gerechtelijk Wetboek vervangen is door de volgende bepaling:

" Ieder geschil betreffende de toepassing van een belastingwet staat ter kennisneming van de rechter die zitting houdt ter zetel van het Hof van beroep in wiens rechtsgebied het kantoor gelegen is waar de belasting is of moet worden geïnd of, indien het geschil geen verband houdt met de inning van een belasting, in wiens gebied de belastingdienst is gevestigd die de bestreden beschikking heeft getroffen. Wanneer evenwel de procedure in het Duits wordt gevoerd, is alleen de rechtbank van eerste aanleg van Eupen bevoegd.

De Koning kan andere rechters in het rechtsgebied van het Hof van beroep aanwijzen, die kennis nemen van geschillen betreffende de toepassing van een belastingwet. Hij bepaalt het gebied waarbinnen de rechter territoriaal bevoegd is";

dat die wet, die bekendgemaakt is in het Belgisch Staatsblad van 27 maart 1999, in werking is getreden op 6 april 1999;

Overwegende dat die bepaling in de oorspronkelijke versie van het wetsontwerp als volgt luidde:

" Ieder geschil betreffende de toepassing van een belastingwet staat uitsluitend ter kennisneming van de rechter die zitting houdt ter zetel van het Hof van Beroep in wiens rechtsgebied het kantoor gelegen is waar de inning is gebeurd of moet gebeuren";

dat die bepaling door de aanneming van amendement nr. 13 van de regering (Gedr. St. Kamer, nr. 1 342/9 - 97/98) als volgt is gaan luiden:

" Ieder geschil betreffende de toepassing van een belastingwet staat uitsluitend ter kennisneming van de rechter die zitting houdt ter zetel van het Hof van Beroep in wiens rechtsgebied het kantoor gelegen is waar de belasting is of moet worden geïnd of, indien het geschil geen verband houdt met de inning van een belasting, in wiens gebied de belastingdienst is gevestigd die de bestreden beschikking heeft getroffen";

dat vervolgens amendement nr. 47 van de heer LETERME c.s. (Gedr. St. Kamer, nr. 1 342/22 - 97/98) is aangenomen dat ertoe strekte het woord "uitsluitend" weg te laten en een als volgt luidend tweede lid toe te voegen:

" De Koning kan andere rechters in het rechtsgebied van het Hof van beroep aanwijzen, die kennis nemen van geschillen betreffende de toepassing van een belastingwet. Hij bepaalt het gebied waarbinnen de rechter territoriaal bevoegd is;

dat de verantwoording van dat amendement als volgt luidde:

" Gelet op de rol die de met dit ontwerp in te stellen fiscale kamers zullen spelen, is het van belang (de) bereikbaarheid en toegang tot deze nieuwe jurisdictie te optimaliseren.

Via het systeem van de toegevoegde rechter kunnen hiervoor de nodige magistraten ter beschikking (worden) gesteld";

dat het eerste lid van het ontworpen artikel 632 ten slotte, door de aanneming van amendement nr. 48 van de regering (Gedr. St. Kamer, nr. 1 342/25 - 97/98) is aangevuld met een tweede zin, betreffende de bevoegdheid van de rechtbank van eerste aanleg van Eupen;

Overwegende dat artikel 1 van het bestreden besluit als volgt luidt:

" Onverminderd artikel 632, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek, zijn, voor de geschillen betreffende de toepassing van een belastingwet die tot de bevoegdheid van de rechtbanken van eerste aanleg behoren, alleen bevoegd de rechtbank van eerste aanleg

- te Aarlen, voor de provincie Luxemburg;
- te Brugge, voor de provincie West-Vlaanderen;
- te Hasselt, voor de provincie Limburg;
- te Leuven, voor de provincie Vlaams-Brabant;
- te Namen, voor de provincie Namen;
- te Nijvel, voor de provincie Waals-Brabant";

Overwegende dat de verzoekers naar eigen zeggen nadeel ondervinden van het bestreden besluit, aangezien het hen ertoe noopt hun vordering in het Nederlands in te stellen bij de rechtbank van eerste aanleg te Leuven en vervolgens in dezelfde taal beroep aan te tekenen bij het hof van beroep te Brussel, terwijl zij voorheen, als inwoners van een faciliteitengemeente uit de Brusselse rand, de vrije keuze hadden inzake de taal van de procedure;

Overwegende dat de Minister van Justitie die stelling onderschrijft en aanvoert dat krachtens artikel 632, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek en krachtens het bestreden besluit twaalf rechtbanken van eerste aanleg bevoegd zijn voor fiscale zaken; dat hij de volgende argumenten uiteenzet:

" In artikel 632, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek, wordt een bevoegdheid van openbare orde, dat wil zeggen een exclusieve bevoegdheid, behouden waarvan de partijen niet mogen afwijken.

Ten opzichte van de situatie die gold vóór de inwerkingtreding van de hervorming, blijft de toestand op dit punt dus ongewijzigd, hoewel het bijwoord "uitsluitend" niet meer voorkomt in de tekst van artikel 632 van het Gerechtelijk Wetboek.

Het koninklijk besluit waarvan de nietigverklaring wordt gevorderd, is uitgevaardigd ter uitvoering van artikel 632, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek, welke bepaling - hoeft het nog gezegd? - ingevoegd is om de belastingplichtige "dichter" bij zijn rechter te brengen, ingeval de belastingplichtige woont in een provincie waar geen zetel van een hof van beroep is gevestigd (en dus ook geen rechtbank die zitting houdt "ter zetel van het hof van beroep"). Dat

is het geval met de belastingplichtigen die wonen in de provincies Limburg, Luxemburg, Namen, Vlaams-Brabant, Waals-Brabant en West-Vlaanderen.

Los daarvan dient te worden benadrukt dat niet de rechter "die zitting houdt ter zetel van het hof van beroep" territoriaal bevoegd is, maar de bij de wet of door de Koning aangewezen rechter in wiens territoriaal ressort het kantoor gelegen is waar de belasting geïnd is of geïnd moet worden of, in voorkomend geval, wanneer het geschil geen verband houdt met de inning van een belasting, waar de belastingdienst gevestigd is die de bestreden beslissing heeft getroffen. De plaats waar het inningskantoor, of, in voorkomend geval, de belastingdienst gevestigd is, is dus doorslaggevend bij het bepalen van de territoriaal bevoegde rechter, wiens ressort naar gelang van het geval het grondgebied bestrijkt van de provincie waar hij zijn zetel heeft of van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (hier wordt uitzondering gemaakt voor de geschillen in het Duits, waarvoor de rechtbank van Eupen bevoegd is).

De aldus omschreven territoriale bevoegdheid is van openbare orde, en is bijgevolg een exclusieve bevoegdheid, terwijl de oplossing dezelfde is voor de vijf rechtbanken die zitting houden ter zetel van een hof van beroep (voor de provincies Antwerpen, Henegouwen, Luik en Oost-Vlaanderen en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest) en voor die welke zitting houden in de hoofdplaats van de overige provincies, aangewezen bij het koninklijk besluit dat in deze zaak wordt bestreden";

Overwegende dat de Minister van Financiën het omgekeerde standpunt verdedigt; dat hij het volgende aanvoert:

" Artikel 1 van het koninklijk besluit van 25 maart 1999 luidt als volgt: "Onverminderd artikel 632, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek, zijn, voor de geschillen betreffende de toepassing van een belastingwet die tot de bevoegdheid van de rechtbanken van eerste aanleg behoren, alleen bevoegd [...]".

Door deze bewoordingen doet artikel 1 van het bestreden koninklijk besluit niets af aan de algemene regel vervat in artikel 632, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek (cf. het gebruik van de woorden "onverminderd" in het Nederlands en "sans préjudice de" in het Frans), naar luid van welke bepaling de bevoegde rechtbank van eerste aanleg die is welke zitting houdt ter zetel van het hof van beroep in het rechtsgebied waarvan het inningskantoor gelegen is.

Zo is de rechter die bevoegd is om kennis te nemen van een geschil dat uitgaat van een belastingplichtige die, veronderstellenderwijs, afhangt van een inningskantoor dat in Aarlen gelegen is, de rechtbank van eerste aanleg te Luik, onder voorbehoud van de mogelijkheid die bij artikel 1 van het koninklijk besluit van 25 maart 1999 aan de belastingplichtige wordt geboden om het geschil aanhangig te maken bij de rechtbank van eerste aanleg te Aarlen.

Op dezelfde wijze heeft een belastingplichtige die afhangt van een inningskantoor dat, veronderstellenderwijs, gevestigd is in Sint-Genesius-Rode, met toepassing van artikel 632, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek juncto artikel 1 van het bestreden koninklijk besluit, de keuze zijn geschil aanhangig te maken bij hetzij de rechtbank van eerste aanleg te Brussel hetzij de rechtbank van eerste aanleg te Leuven.

Volgens deze interpretatie strekt het woord "alleen" in artikel 1 van het bestreden koninklijk besluit ertoe de bevoegdheid uit te sluiten van de rechtbanken van eerste aanleg die niet vermeld worden in artikel 632, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek noch in artikel 1 van het koninklijk besluit van 25 maart 1999; zo zou, wat bijvoorbeeld de provincie Luxemburg betreft, de bevoegdheid

van de rechtbank van eerste aanleg te Neufchâteau in deze aangelegenheid uitgesloten zijn.

Alleen met deze interpretatie kan artikel 1 van het bestreden verordeningbesluit worden verzoend met de wets- en grondwetsbepalingen die van hogere rang zijn; de door de verzoekers voorgestelde interpretatie van de verordeningstekst, dat wil zeggen het invoeren van een exclusieve bevoegdheid ten gunste van bepaalde rechtbanken van eerste aanleg in afwijking van de grondregel vervat in artikel 632 van het Gerechtelijk Wetboek (cf. inzonderheid het verzoekschrift, blz. 4), komt immers in botsing met het principe van de hiërarchie der normen en, in casu, met het principe dat de bestreden handeling in overeenstemming moet zijn met de wet (artikel 632 van het Gerechtelijk Wetboek) of op zijn minst met de Grondwet (artikel 13).

Wanneer een regeling op twee manieren kan worden geïnterpreteerd, wordt evenwel aangenomen dat er van uit moet worden gegaan dat degene die deze regeling heeft uitgevaardigd niet de bedoeling heeft gehad de rechtsregels die voor hem gelden te schenden en dat hij, in voorkomend geval, vermoedelijk een werkwijze gekozen heeft die zijn idee niet perfect weergeeft. Een interpretatie waardoor de regeling ongrondwettig of onwettig zou worden, moet krachtens deze interpretatieregel van de hand worden gewezen (zie, in dit verband, de conclusie van advocaat-generaal J. VELU bij Cass., 20 november 1975, Pas. 1976, I, 352; cf. eveneens M. LEROY, *Contentieux administratif*, Brussel, Bruylant, 1996, blz. 308 tot 312).

Uit de voorgaande overwegingen volgt dat:

- enerzijds de bestreden handeling geen nadeel berokkent aan de eerste verzoeker of aan de belastingplichtigen wier belangen het FDF beweert te verdedigen, aangezien de bestreden handeling tot gevolg heeft dat zij hun fiscale geschillen aanhangig kunnen maken bij hetzij de rechtbank van eerste aanleg te Brussel (het nieuwe artikel 632, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek), hetzij de rechtbank van eerste aanleg te Leuven;
- anderzijds de vernietiging van de bestreden handeling voor hen geen enkel voordeel zal opleveren, wel integendeel, aangezien zij dan niet meer de vrije keuze zullen hebben om hun fiscale geschillen aanhangig te maken bij de ene of de andere voornoemde rechtbank";

Overwegende dat artikel 632 van het Gerechtelijk Wetboek voordat het vervangen is bij artikel 7 van de wet van 23 maart 1999, beschouwd werd als een regel inzake exclusieve territoriale bevoegdheid die van openbare orde is en tot doel heeft om degene die beroep instelt te verbieden zowel vóór als na het ontstaan van het geschil het rechtscollege te kiezen dat van dat geschil kennis moet nemen (Cass. 4 december 1980); dat daaruit volgde dat twee hoven van beroep niet samen bevoegd konden zijn voor eenzelfde fiscaal geschil; dat noch de tekst van het nieuwe artikel 632 van het Gerechtelijk Wetboek, noch de parlementaire voorbereiding ervan het mogelijk maken te concluderen dat het de bedoeling van de wetgever was de territoriale bevoegdheid in fiscale aangelegenheden niet meer als van openbare orde te beschouwen; dat de bewoordingen "onverminderd artikel 632 ..." weliswaar niet heel gelukkig zijn maar niet kunnen betekenen dat het de bedoeling van de Koning is geweest af te stappen van de exclusieve territoriale bevoegdheid in fiscale aangelegenheden, waarmee Hij overigens Zijn bevoegdheden te buiten zou zijn

gegaan; dat de woorden "zijn ... alleen bevoegd" overigens de door de Minister van Justitie verdedigde stelling bekrachtigen; dat de arrondissementsrechtbank van Brussel bij een vonnis van 1 oktober 2001 aan een belastingplichtige die van een in Sint-Genesius-Rode gelegen inningskantoor afhing weliswaar het recht heeft toegekend om zijn geschil volgens zijn eigen keuze aanhangig te maken bij de rechtbank van eerste aanleg te Brussel of bij de rechtbank van eerste aanleg te Leuven, maar dat dit vonnis geen enkel argument bevat dat de door de rechtbank gekozen stelling staft;

Overwegende dat het bestreden besluit de verzoekers nadeel berokkent doordat daarin de rechtbank van eerste aanleg te Leuven wordt aangewezen om van hun fiscale geschillen kennis te nemen; dat de beroepen ontvankelijk zijn;

Overwegende dat de Minister van Justitie betwist dat het beroep ontvankelijk is voorzover het ingesteld wordt door het Front démocratique des francophones; dat hij aanvoert dat die verwerende partij de rechtspersoonlijkheid niet bezit en dat het bestreden besluit niet op haar kan worden toegepast, aangezien zij niet belastingplichtig is; dat hij daarop laat volgen dat het FDF noch bij de wet, noch bij enige verordening belast is met de verdediging van de Franstalige belastingplichtigen of burgers uit de Brusselse rand;

Overwegende dat een feitelijke vereniging bij de Raad van State in rechte mag optreden voorzover het beroep aansluit bij haar doel, zoals dat gedefinieerd is in haar statuten; dat zulks in casu het geval is, aangezien het bestreden besluit nadeel berokkent aan haar leden, wier belangen zij verdedigt; dat de exceptie ongegrond is;

Overwegende dat de verzoekers inzonderheid een middel ontleen aan schending van artikel 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State; dat zij erop wijzen dat het bestreden besluit op grond van de volgende overweging wegens "de dringende noodzakelijkheid" is uitgevaardigd:

" Overwegende dat het huidig besluit onverwijld moet in werking treden tesamen met de wet van 23 maart 1999 betreffende de rechterlijke inrichting in fiscale zaken, waarvan het de uitvoering verzekert";

dat zij in wezen betwisten dat die motivering volstaat als bewijs dat de afdeling Wetgeving van de Raad van State niet te gelegener tijd om advies kon worden verzocht;

Overwegende dat de Minister van Financiën in zijn antwoord de criteria opsomt die de Raad van State in aanmerking neemt om na te gaan of de aangevoerde dringende noodzakelijkheid bewezen is, namelijk de datum van bekendmaking, de inwerkingtreding, de uitvoering van een hogere regel en de bekwame spoed waarmee het dossier is behandeld, en daaruit afleidt dat het bestreden besluit aan die onderscheiden criteria voldoet;

Overwegende dat de Minister van Justitie, zijnerzijds, opmerkt dat het tweede lid van artikel 632 van het Gerechtelijk Wetboek aangenomen is op het einde van de parlementaire behandeling en dat het van kapitaal belang was dat de Koning, zodra Hem deze nieuwe bevoegdheid was opgedragen, onmiddellijk de nodige uitvoeringsmaatregelen zou treffen; dat hij in dit verband uiteenzet dat de rechtbanken van eerste aanleg bevoegd waren vanaf 1 maart 1999; dat, krachtens artikel 97, in fine, van de wet van 15 maart 1999, artikel 34 van die wet, voorzover het de artikelen 377 tot 392 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 opheft, in werking is getreden op 1 maart 1999, met dien verstande dat die artikelen van toepassing bleven op de beroepen die vóór die datum waren ingesteld; dat de Minister van Justitie voorts aanvoert dat, wanneer de beroepstermijn bedoeld in het oude artikel 379 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 niet verstreken was binnen een termijn van drie maanden vanaf de kennisgeving van de beslissing betreffende het administratief beroep, de zaak, krachtens artikel 11, derde lid, van de wet van 23 maart 1999, aanhangig kon worden gemaakt bij de rechtbank van eerste aanleg, zodat vanaf 1 maart 1999 alleen de rechtbank van eerste aanleg bevoegd werd om volgens de nieuwe procedure kennis te nemen van de beroepen gericht tegen de beslissingen van de directeur der belastingen en het niet meer mogelijk was die zaken bij een hof van beroep aanhangig te maken; dat de Minister van Justitie daaruit afleidt dat door die bijzondere situatie praktische problemen waren gerezen, dat het de vraag was of de hoven van beroep bevoegd waren voor de beroepen ingesteld tussen 1 maart 1999 en 6 april 1999, dat de fiscale administratie tegenover de aanvragers te kennen had gegeven dat zij hun beroepen bij de rechtbanken van eerste aanleg aanhangig dienden te maken en dat die rechtbanken dan ook dringend moesten worden aangewezen, zodat de dringende noodzakelijkheid, in het licht van de bijzondere omstandigheden die verband hielden met de inwerkingtreding van de fiscale hervorming, voorzien was van een afdoende en specifieke motivering;

Overwegende dat in de motivering van de bestreden handeling alleen een opportuniteitsoordeel wordt gevelde en niet wordt aangetoond dat het noodzakelijk was onverwijld zes andere rechtbanken bevoegd te verklaren om kennis te nemen van fiscale geschillen; dat niet kan worden aanvaard dat aan de afdeling

Wetgeving van de Raad van State geen enkel ontwerp van koninklijk besluit tot uitvoering van een wet meer zou worden voorgelegd omdat de Koning zijn besluit in werking zou willen laten treden op dezelfde dag als de wet die daarbij wordt uitgevoerd; dat de redenering van de verwerende partij wellicht eventueel zou kunnen worden aanvaard als de wet alleen van toepassing zou kunnen zijn wanneer een uitvoeringsbesluit is uitgevaardigd; dat zulks in casu niet het geval is; dat voorts uit het administratief dossier blijkt dat van het bestreden besluit, dat op 6 april 1999 in werking diende te treden, reeds op 24 maart 1999 een ontwerp was opgemaakt, zodat men aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State had kunnen vragen om daarover binnen een termijn van drie dagen advies uit te brengen; dat de benoemingen van de nieuwe fiscale magistraten overigens verleend zijn tussen 7 oktober 1999 en 14 februari 2001; dat de onmogelijkheid om het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State in te winnen niet afdoende gemotiveerd is en door de feiten wordt tegengesproken; dat het middel gegrond is;

Overwegende dat de overige middelen van de verzoekschriften niet onderzocht behoeven te worden, aangezien ze niet tot een ruimere nietigverklaring kunnen leiden;

Overwegende dat er grond bestaat om de gevolgen van dit vernietigingsarrest te beperken op basis van het belang van de verzoekende partijen,

B E S L U I T :

Artikel 1.

De zaken met de nummers A.84.321/VIII-2609 en A. 84.364/VIII-2219 worden samengevoegd.

Artikel 2.

In artikel 1 van het koninklijk besluit van 25 maart 1999 tot uitvoering van artikel 7 van de wet van 23 maart 1999 betreffende de rechterlijke inrichting in fiscale zaken worden de woorden "te Leuven, voor de provincie Vlaams-Brabant" vernietigd.

Artikel 3.

Dit arrest zal bij uittreksel in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

Artikel 4.

De kosten, bepaald op 694,10 euro, komen ten laste van de Belgische Staat.

Aldus uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting, op
vierentwintig januari tweeduizend twee door:

de Hr.	GEUS,	kamervoorzitter,
Mevr.	DAURMONT,	staatsraad,
Mevr.	GEHLEN,	staatsraad,
de Hr.	BLANJEAN,	toegevoegd griffier.

De toegevoegd Griffier,

De Voorzitter,

Th. BLANJEAN.

J.-Cl. GEUS.

VERTALING OVEREENKOMSTIG ARTIKEL 63,
EERSTE LID, VAN DE WETTEN OP DE RAAD VAN STATE,
GECOÖRDINEERD OP 12 JANUARI 1973.