Raad van State
- WETGEVING
2 6 IX 1957
Overgemaakt aan de H.

MV. L. 5898/2/V.

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre des Finances, le 28 août 1957, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 22 septembre 1937 d'exécution des lois coordonnées relatives aux impôts sur les revenus", a donné le 10 septembre 1957 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vacantiekamer, de 28e augustus 1957 door de Minister van Financiën verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 22 september 1937 tot uitvoering van de samengeordende wetten betreffende de inkomstenbelastingen", heeft de 10e september 1957 het volgend advies gegeven :

Le recouvrement des impôts directs et des taxes y assimilées qui n'ont pas été acquittés dans les délais légaux peut être poursuivi conformément aux règles prescrites par les articles 53 et suivants de l'arrêté royal d'exécution des lois coordonnées relatives aux impôts sur les revenus.

Il ressort de ces dispositions, et notamment des articles 54 et 57, qu'avant de faire signifier au contribuable retardataire le commandement qui précède l'exécution par voie de saisie, le receveur est tenu d'envoyer un dernier avertissement pour inviter le contribuable à payer les sommes exigibles dans le délai de cinq jours. Si, dans ce délai, le contribuable n'a pas acquitté le montant exigible de ses impositions, le receveur est tenu de sommer le contribuable de payer dans un nouveau délai de cinq jours ou immédiatement en cas d'urgence. Cet acte qualifié "sommation-contrainte" constitue, aux termes de l'article 56, une poursuite administrative.

Dans l'état actuel de la jurisprudence des cours et tribunaux, le dernier avertissement aussi bien que la sommation-contrainte constituent des formalités substantielles dont l'omission ou l'irrégularité entraînent la nullité des poursuites judiciaires.

La difficulté qu'éprouve l'Administration à prouver, au cours des contestations qui s'élèvent devant les cours et tribunaux, l'accomplissement de ces formes substantielles par la production de la preuve de l'envoi du dernier avertissement et de la sommation-contrainte, ou l'obligation dans laquelle l'Administration se

.../...

trouverait d'organiser un système de preuves ont déterminé le Ministre à modifier l'arrêté royal d'exécution des lois coordonnées relatives aux impôts sur les revenus,notamment par l'abrogation de l'article 54 qui prévoit l'envoi du dernier avertissement,et des articles 57 et 58 qui prescrivent la sommation-contrainte.

A s'en tenir au texte proposé, le premier acte des poursuites, en matière d'impôts directs, sera la signification d'un commandement de payer dans les vingt-quatre heures, et cet acte pourra être suivi,à l'expiration de ce délai, de la saisie.

Cependant, l'intention du Gouvernement , telle qu'elle a été exposée au Conseil d'Etat, n'est pas de supprimer toute formalité administrative préalable à la signification du commandement. Si le texte proposé abroge les dispositions relatives au dernier avertissement et à la sommation-contrainte, il entrerait cependant dans les intentions du Gouvernement de substituer à cette double formalité l'envoi, sans frais, d'un seul avis, dénommé "sommation". Par cette sommation, il serait accordé un délai de quinze jours et le contribuable retardataire serait informé en même temps qu'il peut solliciter des délais de paiement supplémentaires, s'il n'est pas en mesure de faire face à ses obligations.

Toutefois, cette nouvelle procédure administrative que le Ministre se propose d'établir ne figurerait plus dans l'arrêté royal d'exécution des lois coordonnées; elle serait prescrite par voie de circulaire aux receveurs des contributions et son omission

.../...

ne pourrait être considérée comme la violation d'une forme substantielle entraînant la nullité des autres actes des poursuites.

Il s'agit donc, en réalité, de substituer à la double formalité du dernier avertissement et de la sommation-contrainte, formes substantielles, figurant dans l'arrêté royal d'exécution des lois coordonnées, une formalité, non substantielle, la sommation, qui serait prescrite par voie de circulaire.

Telle est la portée des modifications proposées, si l'on fait abstraction des textes qui se bornent à l'introduction de la mention de la saisie des navires et des bateaux dans l'énumération des poursuites prévues à l'article 56, et à une mise en concordance des dispositions de l'arrêté royal rendue nécessaire par l'abrogation des articles 54, 57 et 58 et par la loi du 27 décembre 1950.

Ce projet ne soulève, sur le terrain de la légalité, aucune observation. En effet, d'une part, le Gouvernement puise dans l'article 60 des lois coordonnées le pouvoir de déterminer "le mode à suivre pour les déclarations, la formation et la notification des rôles, les paiements, les quittances et les poursuites". Il lui est permis, en vertu de ce texte, de décider que le premier acte de la procédure en recouvrement est le commandement préalable à la saisie. D'autre part, le Ministre peut prescrire, par voie de circulaire aux agents de son administration, qu'il convient, avant de signifier le commandement, d'adresser une sommation aux contribuables.

.../...

La violation de cette prescription, émanant d'une autorité qui n'a pas qualité pour agir en vertu de la délégation accordée au Roi par l'article 60 des lois coordonnées, ne pourrait entraîner la nullité des autres actes de procédure.

Le Conseil d'Etat estime toutefois que l'importance de la réforme envisagée rend souhaitable que l'intention du Gouvernement soit clairement exposée dans un rapport au Roi précédant l'arrêté royal. Ce rapport permettrait de supprimer les deux considérants du préambule dont le premier, pris à la lettre, ne correspond ni au dispositif du projet, ni aux intentions réelles du Gouvernement.

Par ailleurs, le projet soulève encore quelques remarques de rédaction qui ne nécessitent aucun commentaire et qui ressortent du texte proposé ci-après :

Arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 22 septembre 1937 d'exécution des lois coordonnées relatives aux impôts sur les revenus.

BAUDOUIN, Roi des Belges,
A tous, présents et à venir, SALUT.

Vu les lois relatives aux impôts sur les revenus, coordonnées le 15 janvier 1948, notamment l'article 60;

.../...

Vu l'arrêté royal du 22 septembre 1937 d'exécution des lois coordonnées relatives aux impôts sur les revenus, modifié notamment par l'arrêté royal du 17 juillet 1952, spécialement les articles 54, 56, 57, 58, 59, 65, 71, 72, 76, 79 et 80 ;

Vu l'avis du Conseil d'Etat;

Sur la proposition de Notre Ministre des Finances,

NOUS AVONS ARRETE ET ARRETONS :

Article 1er.-

L'article 54 de l'arrêté royal du 22 septembre 1937 d'exécution des lois coordonnées relatives aux impôts sur les revenus, modifié par l'article 3 de l'arrêté royal du 17 juillet 1952, est abrogé.

Article 2.-

... (comme au projet) ...

Article 3.-

L'article 57 du même arrêté, de même que l'article 58 modifié par l'article 4 de l'arrêté royal du 17 juillet 1952, sont abrogés.

.../...

Article 4.-

... (comme au projet) ...

Article 5.-

... (comme au projet) ...

Article 6.-

Une rubrique e bis et un article 68 bis , rédigés comme suit, sont insérés dans le même arrêté :

... (la suite comme au projet) ...

Article 7.-

Dans la rubrique g précédant l'article 71 du même arrêté, le mot : "trois" est remplacé par le mot : "quatre".

Article 8.-

La rubrique h et l'article 72 du même arrêté sont remplacés par les dispositions suivantes :

... (la suite comme au projet) ...

Article 9.-

A l'article 76, alinéa 1er, du même arrêté, les mots : "une sommation-contrainte et" sont supprimés.

.../...

Article 10.-

L'article 79 du même arrêté, modifié par l'article 6 de l'arrêté royal du 17 juillet 1952, est remplacé par la disposition suivante :

"Les frais et dépens afférents aux actes des poursuites sont réglés par le tarif des frais et dépens en matière civile et commerciale. Toutefois, les droits gradués prévus à l'article 10 de ce tarif sont limités aux montants fixés pour la classe F, quelle que soit la somme réclamée".

Article 11.-

L'article 80, alinéa 3, du même arrêté est remplacé par la disposition suivante :

... (comme au projet) ...

Article 12.-

Le présent arrêté entre en vigueur le premier jour du mois qui suit celui au cours duquel il aura été publié.

Article 13.-

... (comme au projet) ...

Donné à ,le

PAR LE ROI :

Le Ministre des Finances,

De invordering van directe en daarmede gelijkgestelde belastingen die niet binnen de wettelijke termijnen zijn voldaan, kan worden bewerkt overeenkomstig de regelen neergelegd in de artikelen 53 en volgende van het koninklijk besluit tot uitvoering van de samengeordende wetten betreffende de inkomstenbelastingen.

Op grond van die regelen, en meer bepaald van de artikelen 54 en 57, is de ontvanger verplicht, alvorens aan de nalatige belastingplichtige het dwangbevel te doen betekenen dat de tenuitvoerlegging door middel van beslag voorafgaat, een laatste waarschuwing te sturen om de belastingplichtige te verzoeken de invorderbare bedragen binnen vijf dagen te betalen. Voldoet de belastingplichtige binnen deze termijn het invorderbaar bedrag van zijn belastingen niet, dan moet de ontvanger de belastingplichtige aanmanen om binnen een nieuwe termijn van vijf dagen of, in spoedgevallen, dadelijk, te betalen. Deze akte, "dwangaanmaning" genoemd, is luidens artikel 56 een administratieve vervolging.

In de huidige stand van de rechtspraak van hoven en rechtbanken zijn zowel de laatste waarschuwing als de dwangaanmaning substantiële vormvereisten, waarvan het verzuim of de onregelmatigheid de gerechtelijke vervolgingen nietig maakt.

.../...

Wegens de moeilijkheden welke de administratie bij de geschillen die voor de hoven en rechtbanken worden gebracht, ondervindt om het vervullen van deze substantiële vormvereisten te bewijzen door overlegging van het bewijs van toezending van de laatste waarschuwing en de dwangaanmaning, of wegens de verplichting die op de administratie zou rusten om een regeling inzake bewijs vast te stellen, is de Minister voornemens wijziging te brengen in het koninklijk besluit tot uitvoering van de samengeordende wetten betreffende de inkomstenbelastingen, onder meer door opheffing van artikel 54, dat de toezending van een laatste waarschuwing voorschrijft, en van de artikelen 57 en 58, die de dwangaanmaning verplicht maken.

Afgaand op de voorgestelde tekst, zal de eerste akte van de vervolging inzake directe belastingen zijn de betekening van een dwangbevel om binnen vierentwintig uur te betalen; na verstrijken van deze termijn zal op deze akte beslag kunnen volgen.

Toch is de Regering,naar aan de Raad van State is medegedeeld, niet voornemens elke administratieve formaliteit vóór de betekening van het dwangbevel af te schaffen.Al heft de voorgestelde tekst de bepalingen betreffende de laatste waarschuwing en de dwangaanmaning op, toch zou de Regering voornemens zijn deze tweeledige formaliteit te vervangen door de toezending zonder kosten van één enkel bericht, genoemd "aanmaning". In deze aanmaning zou een termijn van vijftien dagen worden gegeven, en aan de nalatige belastingplichtige zou tevens medegedeeld worden dat hij om een bijkomend uitstel van betaling kan verzoeken indien hij niet in staat is zijn verplichtingen na te komen.

.../..

Deze nieuwe administratieve procedure die de Minister overweegt, zou echter niet meer voorgeschreven worden door het koninklijk besluit tot uitvoering van de samengeordende wetten; zij zou door een omzendbrief aan de belastingontvangers worden opgelegd, zodat eventueel verzuim niet kan worden beschouwd als overtreding van een substantiële formaliteit met als gevolg de nietigheid van de overige handelingen der vervolgingen.

In werkelijkheid komt het er dus op neer, de laatste waarschuwing en de dwangaanmaning, beide substantiële vormen, die in het koninklijk besluit tot uitvoering van de samengeordende wetten genoemd worden, te vervangen door een niet substantiële formaliteit, de aanmaning, die door een omzendbrief zou worden voorgeschreven.

Dit is de betekenis van de voorgestelde wijzigingen, wanneer men afziet van de teksten die zich er toe beperken, de vermelding van het beslag op zee- en binnenschepen in de opsomming van de in artikel 56 genoemde vervolgingen op te nemen en de bepalingen van het koninklijk besluit in overeenstemming te brengen met de opheffing van de artikelen 54, 57 en 58 en de wet van 27 december 1950.

Uit een oogpunt van wettigheid is tegen dit ontwerp geen bezwaar in te brengen. Op grond van artikel 60 van de samengeordende wetten is de Regering immers bevoegd tot het regelen van "de wijze waarop men dient te handelen voor de aangiften, de opmaking en

.../...

de betekening der kohieren, de betalingen, de kwijtschriften en de vervolgingen".Krachtens deze tekst kan zij dus beslissen, dat de eerste akte van de procedure van invordering het aan het beslag voorafgaand dwangbevel is. Anderzijds kan de Minister door een omzendbrief aan de ambtenaren van zijn administratie voorschrijven, dat een aanmaning aan de belastingplichtige moet worden toegestuurd alvorens het dwangbevel wordt betekend. Overtreding van dit voorschrift, dat uitgaat van een overheid die niet bevoegd is om krachtens de in artikel 60 van de samengeordende wetten aan de Koning opgedragen macht op te treden, kan de nietigheid van de overige akten van de procedure niet tot gevolg hebben.

Wegens het belang van de voorgenomen wijziging acht de Raad van State het wenselijk, dat de bedoeling van de Regering in een verslag aan de Koning bij het koninklijk besluit duidelijk wordt toegelicht. Hierdoor kunnen dan ook uit de aanhef de twee considerans en vervallen, waarvan de eerste op de keper beschouwd niet beantwoordt aan de artikelen van het ontwerp noch aan de werkelijke bedoeling van de Regering.

Voor het overige zijn bij de tekst van het ontwerp nog enkele niet nader te commentariëren opmerkingen te maken, die uit de onderstaande tekst blijken :

.../...

Koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 22 september 1937 tot uitvoering van de samengeordende wetten betreffende de inkomstenbelastingen.

BOUDEWIJN, Koning der Belgen,
Aan allen, tegenwoordigen en toekomenden, HEIL.

Gelet op de wetten betreffende de inkomstenbelastingen, samengeordend op 15 januari 1948, namelijk op artikel 60 ;

Gelet op het koninklijk besluit van 22 september 1937 tot uitvoering van de samengeordende wetten betreffende de inkomstenbelastingen, onder meer gewijzigd bij het koninklijk besluit van 17 juli 1952, inzonderheid op de artikelen 54, 56, 57, 58, 59, 65, 71, 72, 76, 79 en 80 ;

Gelet op het advies van de Raad van State ;

Op de voordracht van Onze Minister van Financiën,

HEBBEN WIJ BESLOTEN EN BESLUITEN WIJ :

Artikel 1.-

Artikel 54 van het koninklijk besluit van 22 september 1937 tot uitvoering van de samengeordende wetten betreffende de inkomstenbelastingen, gewijzigd bij artikel 3 van het koninklijk besluit van 17 juli 1952, wordt opgeheven.

.../..

Artikel 2.- ... (zoals in het ontwerp) ...

Artikel 3.-

Artikel 57 van hetzelfde besluit en artikel 58 gewijzigd bij artikel 4 van het koninklijk besluit van 17 juli 1952, worden opgeheven.

Artikel 4.- ... (zoals in het ontwerp) ...

Artikel 5.- ... (zoals in het ontwerp) ...

Artikel 6.-

In hetzelfde besluit worden een rubriek e bis en een artikel 68bis ingevoegd als volgt :

... (voorts als in het ontwerp) ...

Artikel 7.-

In de rubriek g die aan artikel 71 van hetzelfde besluit voorafgaat, wordt het woord "drie" door het woord "vier" vervangen.

Artikel 8.-

De rubriek h en artikel 72 van hetzelfde besluit worden door de volgende bepalingen vervangen :

... (voorts als in het ontwerp) ...

.../ ...

Artikel 9.-

In artikel 76, eerste lid, van hetzelfde besluit worden de woorden "een dwangaanmaning en" geschrapt.

Artikel 10.-

Artikel 79 van hetzelfde besluit, gewijzigd bij artikel 6 van het koninklijk besluit van 17 juli 1952, wordt door de volgende bepaling vervangen :

"De gerechtskosten betreffende de vervolgingsakten worden geregeld door het tarief der gerechtskosten in burgerlijke en handelszaken. De gegradueerde rechten, bedoeld in artikel 10 van dit tarief, worden echter beperkt tot de bedragen bepaald voor de klasse F, welke ook de gevorderde som is".

Artikel 11.-

Artikel 80, derde lid, van hetzelfde besluit wordt door de volgende bepaling vervangen :

... (zoals in het ontwerp) ...

Artikel 12.-

Dit besluit treedt in werking de eerste dag van de maand volgend op de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

Artikel 13.- ... (zoals in het ontwerp) ...

Gegeven te ,

VAN KONINGSWEGE :

De Minister van Financiën,

La chambre était composée de — De kamer was samengesteld uit

Messieurs : de Heren :	D.DECLEIRE,	conseiller d'Etat, raadsheer van State,	président, voorzitter,
	H.BUCH, K.MEES,	conseillers d'Etat, raadsheren van State,	
	L.FREDERICQ, P.COART-FRESART,	assesseurs de la section de législation, bijzitters van de afdeling wetgeving,	
Madame : Mevrouw :	J. DE KOSTER,	greffier adjoint, adjunct-griffier,	greffier. griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M.K.MEES.
Le rapport a été présenté par M.P.VERMEULEN, substitut.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H.K.MEES.
Het verslag werd uitgebracht door de H.P.VERMEULEN, substituut.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(s.) J.DE KOSTER.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s.) D.DECLEIRE.