

RF

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 41.786/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Secrétaire d'État à la Modernisation des Finances et à la Lutte contre la fraude fiscale, adjoint au Ministre des Finances, le 28 novembre 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un amendement du Gouvernement à l'avant-projet de "loi-programme", a donné le 4 décembre 2006 l'avis suivant :

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, inséré par la loi du 4 août 1996, et remplacé par la loi du 2 avril 2003, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

"Le caractère d'urgence est motivé comme suit :

- dans le cadre des discussions sur la confection du budget 2007, le gouvernement a décidé de prévoir en matière fiscale l'intervention d'un tiers autonome afin de trouver un consensus entre les parties;
- cette mesure doit donc figurer dans la Loi-programme avec les autres décisions dans le cadre de la confection du budget 2007."

*

* *

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

1. Le texte soumis à l'examen de la section de législation n'est pas à proprement parlé un "amendement" au projet de loi-programme; il s'agit en réalité d'un ajout, indépendant des dispositions contenues dans ledit projet de loi, qui n'a donc pas sa place dans celle-ci.

.../...

Le projet tend à instaurer, au sein du Service Public Fédéral Finances, un service supplémentaire dénommé "conciliateur fiscal" qui a pour objet d'examiner "les demandes de conciliation dont il est saisi" par des contribuables, "en toute objectivité, impartialité et en toute indépendance et dans le respect de la loi". "Il tend à" (il faut lire, d'après la version néerlandaise : s'efforce de) "concilier les points de vue des parties et leur adresse un rapport de conciliation".

Le projet d'amendement insère en conséquence dans tous les Codes fiscaux et dans la loi générale sur les douanes et accises des dispositions relatives à la conciliation fiscale.

2. Le projet laisse au Gouvernement le soin d'organiser le fonctionnement du service "conciliateur fiscal" et de fixer la date d'entrée en vigueur de ces dispositions.

Cela fait ressortir que l'entrée en vigueur de ces dispositions ne présente aucune urgence.

Il n'y a dès lors aucune justification à les introduire, sous forme d'amendement de dernière minute, dans le projet de loi-programme déposé au Parlement. Il y a donc lieu de régler la matière de la conciliation fiscale par un projet de loi séparé.

Pour justifier l'urgence par application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, le Gouvernement invoque que "dans le cadre des discussions sur la confection du budget 2007, le Gouvernement a décidé de prévoir en matière fiscale l'intervention d'un tiers autonome afin de trouver un consensus entre les parties".

La nécessité de faire figurer cette mesure dans la loi-programme n'étant pas établie, l'imminence du dépôt de l'avant-projet de loi-programme sur le bureau de la Chambre des Représentants, ne constitue pas en soi une motivation spéciale de l'urgence.

3. Le Conseil d'État croit néanmoins utile de formuler des observations qui suivent.

.../...

Le projet prévoit que les dirigeants du service de conciliation fiscale soient nommés par le Roi "après avis du comité de direction" (du Service Public Fédéral Finances).

À défaut d'autres précisions, il est permis de présumer que ces dirigeants seront des fonctionnaires du Service Public Fédéral Finances, comme les membres du service des décisions anticipées.

S'il en est bien ainsi, le Conseil d'État n'aperçoit pas ce qui permet de décréter que ce service fera preuve d'une totale objectivité, impartialité et indépendance, comme l'annonce l'article 1^{er} du projet : ces qualités dépendent de l'organisation du statut des personnes auxquelles la tâche est confiée.

Par définition, une mission de conciliation entre deux parties ne peut être confiée qu'à un tiers indépendant de l'une et de l'autre. Il ne se conçoit pas de confier une mission de conciliation entre l'administration fiscale et le contribuable à un service de l'administration fiscale.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	Ph. QUERTAINMONT,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
	J. KIRKPATRICK,	assesseur de la section de législation,
Madame	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, premier auditeur chef de section.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS

RF

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 41.786/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 28 november 2006 door de Staatssecretaris voor de Modernisering van de Financiën en de Strijd tegen de fiscale fraude toegevoegd aan de Minister van Financiën verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een amendement van de Regering bij het voorontwerp van "programmawet", heeft op 4 december 2006 het volgende advies gegeven :

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, en vervangen bij de wet van 2 april 2003, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt de motivering in de brief als volgt:

"Le caractère d'urgence est motivé comme suit :

- dans le cadre des discussions sur la confection du budget 2007, le gouvernement a décidé de prévoir en matière fiscale l'intervention d'un tiers autonome afin de trouver un consensus entre les parties;
- cette mesure doit donc figurer dans la Loi-programme avec les autres décisions dans le cadre de la confection du budget 2007."

*

* *

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het vervangen is bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voormelde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

1. De tekst die voor advies is voorgelegd aan de afdeling wetgeving is in werkelijkheid geen "amendement" op het ontwerp van programmawet; het gaat eigenlijk om een aanvulling, die losstaat van de bepalingen van het voornoemd wetsontwerp en die daarin dus niet thuishoort.

.../...

Het ontwerp beoogt binnen de Federale Overheidsdienst Financiën een aanvullende dienst in te stellen onder de benaming "fiscaal bemiddelaar", die ertoe strekt "de aanvragen tot bemiddeling" die hem door belastingplichtigen "worden voorgelegd" te onderzoeken "in alle objectiviteit, onpartijdigheid en onafhankelijkheid en met inachtneming van de wet" en "ernaar (streeft) de standpunten van de partijen te verzoenen en (...) hen een bemiddelingsverslag (zendt)."

Het ontwerp van amendement voegt bijgevolg in alle fiscale wetboeken en in de algemene wet inzake douane en accijnzen bepalingen in aangaande fiscale bemiddeling.

2. In het ontwerp wordt de Regering opgedragen de werkwijze van de dienst "fiscaal bemiddelaar" te regelen en de datum vast te leggen voor de inwerkingtreding van die bepalingen.

Daaruit vloeit voort dat de inwerkingtreding van die bepalingen geen enkele spoed vereist.

Er is dus geen enkele reden om die bepalingen in de vorm van een amendement op de valreep, in te voeren in het ontwerp van programmawet ingediend bij het parlement. De aangelegenheid fiscale bemiddeling dient dus geregeld te worden in een afzonderlijk wetsontwerp.

Om ingevolge artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State het verzoek om spoedbehandeling te rechtvaardigen, stelt de regering : "dans le cadre des discussions sur la confection du budget 2007, le gouvernement a décidé de prévoir en matière fiscale l'intervention d'un tiers autonome afin de trouver un consensus entre les parties".

Aangezien de noodzaak om die maatregel in de programmawet op te nemen niet bewezen is, vormt het feit dat het voorontwerp van programmawet binnenkort ingediend wordt bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers, op zich geen bijzondere motivering van het verzoek om spoedbehandeling.

.../...

3. De Raad van State is evenwel van oordeel dat het nuttig is om de volgende opmerkingen te formuleren.

In het ontwerp wordt bepaald dat de bestuurders van de dienst fiscale bemiddeling door de Koning benoemd worden "na advies van het directiecomité" (van de Federale Overheidsdienst Financiën).

Bij gebrek aan enig uitsluitel, kan ervan worden uitgegaan dat die bestuurders ambtenaren zullen zijn van de Federale Overheidsdienst Financiën, zoals de leden van de dienst voorafgaande beslissingen.

Als dit inderdaad het geval is, is het de Raad van State niet duidelijk wat het mogelijk maakt uit te vaardigen dat deze dienst in alle objectiviteit, onpartijdigheid en onafhankelijkheid zal optreden, zoals gesteld wordt in artikel 1 van het ontwerp : die eigenschappen hangen af van de status die wordt toegekend aan de personen aan wie de taak wordt toevertrouwd.

Een taak die erin bestaat te bemiddelen tussen twee partijen per definitie alleen worden toevertrouwd aan een derde partij die onafhankelijk is van beide. Het is ondenkbaar dat een taak van bemiddeling tussen de belastingadministratie en de belastingplichtige toevertrouwd wordt aan een dienst van de belastingadministratie.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	Ph. QUERTAINMONT,	staatsraden,
	J. JAUMOTTE,	
de Heer	J. KIRKPATRICK,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-C. VAN GEERSDAELE,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. REGNIER, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. JAUMOTTE.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS