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, saisi par le Ministre des Finances, le 1er mars 1963, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté ministériel "adaptant dans les articles des lois coordonnées relatives aux impôts sur les revenus qui sont maintenus en vigueur, les références aux dispositions de la loi du 20 novembre 1962 portant réforme des impôts sur les revenus", a donné le 25 mars 1963 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 1e maart 1963 door de Minister van Financiën verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit tot aanpassing van de verwijzingen in de artikelen van de gecoördineerde wetten betreffende de inkomstenbelastingen die van kracht blijven, aan de bepalingen van de wet van 20 november 1962 houdende hervorming van de inkomstenbelastingen",heeft de 25e maart 1963 het volgend advies gegeven :

Le § 3 de l'article 50 de la loi du 20 novembre 1962 portant réforme des impôts sur les revenus prévoit que "dans les articles des mêmes lois coordonnées qui sont maintenus en vigueur, les références sont adaptées par le Ministre des Finances, compte tenu des dispositions de la présente loi".

L'article 68 de la même loi dispose : "les références aux mêmes lois coordonnées contenues dans l'article 77 desdites lois sont adaptées par arrêté du Ministre des Finances, compte tenu des dispositions qui les auront remplacées en vertu de la présente loi".

Le projet fondé sur ces deux dispositions a pour objet de procéder aux adaptations de référence qu'elles prévoient.

+

L'intitulé indiquerait plus clairement l'objet du projet s'il était rédigé comme suit :

"Arrêté ministériel adaptant aux dispositions de la loi du 20 novembre 1962 portant réforme des impôts sur les revenus les références contenues dans les articles des lois coordonnées relatives aux impôts sur les revenus".

+

Dans les dispositions du projet qui se réfèrent à la "loi portant réforme des impôts sur les revenus", il conviendrait de préciser cette loi par l'indication de sa date et d'écrire : "loi du 20 novembre 1962 portant ... ".

+

+ +

Les articles 1er à 7, qui ont pour objet d'exécuter l'article 50, § 3, de la loi du 20 novembre 1962, modifient uniquement dans les lois coordonnées les références aux dispositions des mêmes lois qui ont été expressément abrogées ou modifiées.

Article 1er.

Il y a lieu d'indiquer la modification apportée à l'article 6, § 7, alinéa 1er, des lois coordonnées, par la loi du 14 juillet 1955, et d'écrire : "... coordonnées le 15 janvier 1948, modifié par la loi du 14 juillet 1955... ".

Article 2.

Pour un motif analogue à celui indiqué au sujet de l'article 1er, il y a lieu d'écrire : "... coordonnées, modifié par la loi du 14 juillet 1955...".

Article 5.

L'article 34 de la loi du 12 février 1963 relative à l'organisation d'un régime de pensions de retraite et de survie au profit des assurés libres a complété l'article 15, § 1er, de la loi du 20 novembre 1962 par un 7° prévoyant parmi les dépenses et abattements déductibles du total des revenus professionnels, les versements effectués en vertu de la dite loi du 12 février 1963.

La pension de retraite ou de survie d'un assuré libre n'est pas comprise parmi les pensions constituées au moyen des versements visés par l'article 11, § 2, 1°, et par l'article 15, § 1er, 2° et 3°, de la loi du 20 novembre 1962. C'est à bon droit que le projet n'a pas repris dans l'article 5 la référence au 7°, du § 1er, de l'article 15, car l'article 50, § 3, de la loi du 20 novembre 1962 ne permet au Ministre des Finances d'adapter les références contenues dans les lois coordonnées qu'en tenant compte des dispositions de cette loi, et non des lois qui la modifient.

Il y aurait lieu d'indiquer que l'article 29, § 1er, alinéa 2, des lois coordonnées a été modifié par les lois des 8 mars 1951 et 28 mars 1960, et d'écrire: "... coordonnées, modifié par les lois des 8 mars 1951 et 28 mars 1960 ... ".

Article 6.

A l'article 6, il y a lieu d'écrire : "... coordonnées, modifié par la loi du 28 mars 1955 ...".

Article 7.

Les mots "l'article 10 de ... " doivent être omis.

+

+ +

Article 8.

L'article 8 du projet est fondé sur l'article 68 de la loi du 20 novembre 1962 à propos duquel le Conseil d'Etat a formulé la remarque suivante dans son avis du 12 février 1962 (L. 7693 - 2ème avis) :

"L'exposé des motifs justifie l'article 68 du projet par le "grand nombre de références citées". Or, ces références ne sont pas à ce point nombreuses, qu'il y ait une difficulté à les modifier par une disposition expresse de la loi elle-même. Ce système présenterait l'avantage d'éviter toute discussion quant à l'étendue des pouvoirs du Ministre des Finances qui ne peut, aux termes de l'article 9 de la Constitution, ériger en infraction des faits que la loi n'aurait pas entendu rendre punissables".

Lors de la discussion de cet article à la Commission des Finances de la Chambre (Doc. Chambre, session 1961-1962, 264, n° 42, page 226), un membre a attiré l'attention sur le fait que l'article en question pourrait entraîner la méconnaissance de l'article 9 de la Constitution . Le Ministre a déclaré "qu'il ne s'agit ici que d'une adaptation à la nomenclature de la loi telle qu'elle sera votée. Il n'est pas question d'octroyer au pouvoir exécutif la possibilité de prendre des sanctions dans les cas où il n'en existe pas actuellement. Le Ministre devra s'en tenir aux dispositions de l'article 77. Il ne s'agit que d'une modalité d'exécution qui n'entraîne aucune modification fondamentale de la question".

.../...

L'analyse de l'article 8 du projet montre que ce dernier, ne se limite pas à une simple adaptation de l'article 77 des lois coordonnées "à la nomenclature de la loi".

I.

L'article 57ter, ancien, prévoyait que les demandes et vérifications visées à l'article 55 des lois coordonnées (c'est-à-dire celles auxquelles l'administration pouvait procéder au stade de la vérification des déclarations) "peuvent porter sur toutes les opérations auxquelles le contribuable a été partie et les renseignements ainsi recueillis peuvent également être invoqués en vue de l'imposition de tiers".

L'article 59 de la loi du 20 novembre 1962 a abrogé cette disposition, laquelle a été reprise dans l'article 55, § 5, des lois coordonnées tel qu'il a été modifié par l'article 56 de la loi du 20 novembre 1962.

Il y a lieu de relever que les vérifications et demandes de renseignements visées aux §§ 3 et 4 de l'article 55 nouveau auxquels se réfère le § 5 du même article ne correspondent pas exactement aux opérations visées à l'article 55 ancien des lois coordonnées auquel se référait l'article 57ter des mêmes lois. C'est ainsi que le § 3 de l'article 55 nouveau prévoit pour quiconque est passible de l'impôt l'obligation, lorsqu'il en est requis par l'administration, de communiquer à celle-ci "tous les livres et documents nécessaires

.../...

à la détermination du montant de ses revenus imposables", alors que l'obligation prévue par l'article 55, § 1er, alinéa 1er, ancien, ne portait que sur les livres et documents que le contribuable avait l'obligation légale de tenir.

Le même article 55, § 3, prévoit en outre qu'en ce qui concerne les sociétés, l'obligation de communication s'étend aux registres des actions et obligations nominatives ainsi qu'aux feuilles de présence aux assemblées générales.

II.

L'article 63, ancien, prévoyait : "aux fins d'assurer l'instruction du recours, l'administration peut entendre les bâtonniers ou présidents des organismes professionnels représentant les diverses professions libérales, charges ou offices. Elle peut réclamer des administrations de l'Etat, des provinces et des communes, des créanciers ou débiteurs des redevables tous renseignements à leur connaissance qui peuvent être utiles.

Le Ministre des Finances peut, en outre, ordonner l'inspection des livres des redevables commerçants par un fonctionnaire ayant le grade de contrôleur au moins".

L'article 64 de la loi du 20 novembre 1962 a remplacé cet article, de même que les articles 62 et 64 des lois coordonnées, par une disposition relative aux pouvoirs des fonctionnaires chargés de l'instruction des réclamations.

.../...

On ne retrouve plus ni dans les lois coordonnées ni dans la loi du 20 novembre 1962, de disposition correspondant à celle qui faisait l'objet de l'article 63 précité.

Les articles 55, § 6, et 57bis des lois coordonnées (il faut lire dans le projet : 57bis au lieu de 55bis) tels qu'ils ont été modifiés respectivement par les articles 56 et 58 de la loi du 20 novembre 1962, étendent les pouvoirs de l'administration et imposent des obligations nouvelles aux contribuables et aux tiers. C'est ainsi que :

- l'article 55, § 6, permet à l'administration, en ce qui concerne un contribuable déterminé, de recueillir des attestations écrites, d'entendre des tiers, de procéder à des enquêtes et de requérir, dans le délai qu'elle fixe, des personnes physiques ou morales la production de tous renseignements qu'elle juge nécessaires à l'effet d'assurer la juste perception de l'impôt. Or, l'article 63 ancien ne permettait à l'administration de réclamer les renseignements qui pouvaient lui être utiles que dans le cadre de l'instruction d'un recours et uniquement auprès des administrations de l'Etat, des provinces et des communes ainsi que des créanciers ou débiteurs des redevables;
- l'article 57bis, § 2, prévoit, pour les services publics ainsi que pour les sociétés ou organismes de droit privé dont les opérations sont assorties d'un avantage consenti par l'Etat, l'obligation de prendre connaissance de la situation fiscale récente du requérant avant d'accorder des crédits ou autres avantages basés sur le montant des revenus ou sur des éléments intervenant dans la détermination de ceux-ci.

Cette disposition est entièrement nouvelle.

En substituant à la référence aux articles 57ter et 63 des lois coordonnées la référence aux articles 55, §§ 5 et 6, nouveaux, et 57bis, nouveau, de ces lois, le projet étend l'application de l'article 77, § 1er, à des obligations nouvelles et crée ainsi de nouvelles infractions.

Il n'est dès lors pas possible de procéder à l'adaptation des références en ce qui concerne les articles 57ter et 63 ancien des lois coordonnées. Il y aurait lieu, à cet effet, de recourir à une mesure législative.

Artikel 50, § 3, van de wet van 20 november 1962 houdende hervorming van de inkomstenbelastingen bepaalt dat "in de artikelen van dezelfde gecoördineerde wetten die van kracht blijven, de verwijzingen door de Minister van Financiën worden aangepast, rekening gehouden met de bepalingen van deze wet".

Artikel 68 van dezelfde wet bepaalt : "de verwijzingen naar dezelfde gecoördineerde wetten, die voorkomen in artikel 77 van deze wetten worden bij besluit van de Minister van Financiën aangepast, met inachtneming van de bepalingen welke die zullen vervangen krachtens deze wet".

Het ontwerp steunt op beide genoemde bepalingen en strekt ertoe de daarin aangekondigde aanpassingen van de verwijzingen te verrichten.

+

Het volgende opschrift zou het doel van het ontwerp beter aangeven :

"Ministerieel besluit tot aanpassing van de verwijzingen in de artikelen van de gecoördineerde wetten betreffende de inkomstenbelastingen aan de bepalingen van de wet van 20 november 1962 houdende hervorming van de inkomstenbelastingen".

+

.../...

In de bepalingen van het ontwerp die verwijzen naar de wet houdende hervorming van de inkomstenbelasting ware die wet met haar datum te noemen. Men schrijve derhalve: "wet van 20 november 1962 houdende ...".

De artikelen 1 tot 7, die strekken tot uitvoering van artikel 50, § 3, van de wet van 20 november 1962, wijzigen in de gecoördineerde wetten alleen de verwijzingen naar de bepalingen van diezelfde wetten die uitdrukkelijk zijn opgeheven of gewijzigd.

Artikel 1.

Men vermelde de wijziging welke de wet van 14 juli 1955 heeft aangebracht in artikel 6, § 7, eerste lid, van de gecoördineerde wetten, en leze de tekst als volgt : "... wetten betreffende de inkomstenbelasting, gewijzigd bij de wet van 14 juli 1955...".

Artikel 2.

Om dezelfde reden als in artikel 1, leze men : "... gecoördineerde wetten, gewijzigd bij de wet van 14 juli 1955 ...".

.../...

Artikel 5.

Artikel 34 van de wet van 12 februari 1963 betreffende de inrichting van een ouderdoms- en overlevingspensioenregeling ten behoeve van de vrijwillig verzekerden heeft artikel 15, § 1, van de wet van 20 november 1962 aangevuld met een 7° dat bij de uitgaven en abattementen die van het totale bedrijfsinkomen mogen worden afgetrokken, ook vermeldt de stortingen gedaan krachtens genoemde wet van 12 februari 1963.

Het rust- of overlevingspensioen van een vrijwillig verzekerde is niet begrepen onder de pensioenen die worden gevestigd door middel van de stortingen bedoeld in artikel 11, § 2, 1°, en in artikel 15, § 1, 2° en 3°, van de wet van 20 november 1962. Terecht verwijst artikel 5 van het ontwerp niet naar het 7° van § 1 van artikel 15, want krachtens artikel 50, § 3, van de wet van 20 november 1962 kan de Minister van Financiën de verwijzingen die in de gecoördineerde wetten voorkomen alleen aanpassen rekening houdend met de bepalingen van die wet, en niet van de wetten die ze wijzigen.

In de tekst zou moeten worden aangegeven dat artikel 29, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten gewijzigd is bij de wetten van 8 maart 1951 en 28 maart 1960. Men leze de tekst dan als volgt : "... gecoördineerde wetten, gewijzigd bij de wetten van 8 maart 1951 en 28 maart 1960 ...".

..../...

Artikel 6.

In artikel 6 schrijve men : "... gecoördineerde wetten, gewijzigd bij de wet van 28 maart 1955...".

Artikel 7.

De woorden "artikel 10 van" moeten vervallen.

+

+ +

Artikel 8.

Artikel 8 van het ontwerp steunt op artikel 68 van de wet van 20 november 1962, waarbij de Raad van State in zijn advies van 12 februari 1962 (L.7693 - tweede advies) heeft opgemerkt hetgeen volgt :

"De memorie van toelichting verantwoordt artikel 68 van het ontwerp door "het grote aantal verwijzingen". Die verwijzingen zijn echter niet zó talrijk dat het enige moeilijkheid zou opleveren ze door een uitdrukkelijke bepaling in de wet zelf te vervangen, Dit systeem zou het voordeel bieden, dat iedere betwisting wordt voorkomen over de vraag hoever de bevoegdheid van de Minister van Financiën reikt ; luidens artikel 9 van de Grondwet mag hij immers niet als misdrijf beschouwen feiten welke de wet niet strafbaar heeft gesteld".

.../...

Bij de bespreking van dat artikel in de Kamercommissie voor de Financiën (Gedr.St.Kamer, zitting 1961-1962, 264, nr 42, blz. 226) heeft een lid erop gewezen dat bedoeld artikel de aanleiding zou kunnen worden tot miskenning van artikel 9 van de Grondwet. De Minister heeft verklaard "dat het hier enkel en alleen gaat om een aanpassing aan de nomenclatuur van de wet zoals ze zal gestemd worden. Er is geen sprake van een toekenning aan de Uitvoerende Macht van een bevoegdheid tot het nemen van sancties waar er nu geen bestaan. De Minister zal zich moeten houden aan de bepalingen van artikel 77. Het gaat enkel en alleen om een kwestie van uitvoering zonder dat ook maar de minste verandering aan de grond van de zaak wordt aangebracht".

Bij nader onderzoek van artikel 8 blijkt dat het ontwerp zich niet beperkt tot een blote aanpassing van artikel 77 van de gecoördineerde wetten "aan de nomenclatuur van de wet".

I.

Het vroegere artikel 57ter bepaalde dat de in artikel 55 van de gecoördineerde wetten bedoelde vragen en verificaties (dus die welke de administratie mocht stellen en verrichten in het stadium van de verificatie van de aangiften) "mogen slaan op al de verrichtingen waaraan de belastingplichtige heeft deelgenomen, en de aldus ingewonnen inlichtingen kunnen eveneens ingeroepen worden met het oog op de taxatie van derden".

.../. ..

Die bepaling is opgeheven door artikel 59 van de wet van 20 november 1962, en overgenomen in artikel 55, § 5, van de gecoördineerde wetten, zoals het is gewijzigd door artikel 56 van de wet van 20 november 1962.

De verificaties en vragen om inlichtingen bedoeld in de §§ 3 en 4 van het nieuwe artikel 55 waarnaar § 5 van hetzelfde artikel verwijst, stemmen niet volkomen overeen met de verrichtingen bedoeld in het vroegere artikel 55 van de gecoördineerde wetten, waarnaar artikel 57ter van diezelfde wetten verwees. Zo stelt § 3 van het nieuwe artikel 55 dat al wie aan de belasting onderworpen is, de administratie op haar vordering mededeling moet doen van "alle boeken en bescheiden ... die noodzakelijk zijn om het bedrag van zijn belastbare inkomsten te bepalen" ; de in het vroegere artikel 55, § 1, eerste lid, opgelegde verplichting sloeg alleen op de boeken en documenten welke de belastingplichtige wettelijk verplicht was te houden.

Hetzelfde artikel 55, § 3, bepaalt bovendien : "Voor vennootschappen strekt de verplichting tot voorlegging zich uit tot de registers van de aandelen en obligaties op naam, alsmede tot de presentielijsten van de algemene vergaderingen".

.../...

II.

Het vroegere artikel 63 bepaalde : "Ten einde de behandeling van het verhaal te verzekeren, kan het beheer de stafhouders of voorzitters der beroepskorpsen horen, die de verscheidene vrije beroepen, ambten of posten vertegenwoordigen. Het kan van de Staats-, provincie- en gemeentebesturen, van de schuldeisers of schuldenaars der belastingplichtigen alle inlichtingen vorderen waarvan zij kennis hebben en die nuttig kunnen zijn.

De Minister van Financiën kan bovendien bevelen dat de boeken der belastingplichtigen, die handelaars zijn, onderzocht worden door een ambtenaar die ten minste de graad van controleur heeft".

Artikel 64 van de wet van 20 november 1962 heeft dat artikel, alsook de artikelen 62 en 64 van de gecoördineerde wetten, vervangen door een bepaling betreffende de bevoegdheid van de ambtenaren die belast zijn met het onderzoek van de bezwaarschriften.

Een bepaling als die van genoemd artikel 63 vindt men thans niet meer in de gecoördineerde wetten noch in de wet van 20 november 1962.

De artikelen 55, § 6, en 57bis, van de gecoördineerde wetten (in het ontwerp leze men "57bis" in plaats van "55bis"), zoals zij onderscheidenlijk gewijzigd zijn door de artikelen 56 en 58 van de wet van 20 november 1962, breiden de bevoegdheid van de administratie uit en leggen aan belastingplichtigen en derden nieuwe verplichtingen op. Zo bepaalt :

/

- artikel 55, § 6, dat de administratie, wat een bepaalde belastingplichtige betreft, geschreven attesten mag inzamelen, derden horen, onderzoek instellen en, binnen de door haar bepaalde termijn, van de natuurlijke of rechtspersonen alle inlichtingen vorderen die zij nodig acht om de juiste heffing van de belasting te verzekeren. Krachtens het vroegere artikel 63 mocht de administratie de inlichtingen die haar dienstig konden zijn echter alleen in het kader van het onderzoek van een beroep vorderen en dan uitsluitend vanwege de Staats-, provincie-, en gemeentebesturen alsook van de schuldeisers of schuldenaars der "belastingplichtigen";

- en legt artikel 57bis, § 2, aan de openbare diensten en aan de vennootschappen of organismen naar privaat recht, aan wier verrichtingen een door de Staat toegekend voordeel is verbonden, de verplichting op, kennis te nemen van de recente fiscale toestand van de aanvrager alvorens kredieten of andere voordelen toe te kennen die gegrond zijn op het bedrag van de inkomsten of op elementen die in aanmerking komen voor de vaststelling daarvan.

Deze bepaling is geheel nieuw .

+

.../...

Waar het ontwerp de verwijzing naar de artikelen 57ter en 63 van de gecoördineerde wetten vervangt door een verwijzing naar de artikelen 55, nieuwe §§ 5 en 6, en naar het nieuwe artikel 57bis van die wetten, breidt het de toepassing van artikel 77, § 1, tot nieuwe verplichtingen uit en stelt het zodoende nieuwe misdrijven in.

Het is derhalve niet mogelijk de verwijzingen aan te passen wat de vroegere artikelen 57ter en 63 van de gecoördineerde wetten betreft. Hiertoe is een optreden van de wetgever vereist.

La chambre était composée de

Messieurs : J. SUETENS, premier président,
de Heren : eerste voorzitter,

G. HOLOYE, conseillers d'Etat,
J. MASQUELIN, raadsheren van State,

A. BERNARD, assesseurs de la section de législation,
P. ANSIAUX, bijzitters van de afdeling wetgeving,

Madame : J. DE KOSTER, greffier adjoint, greffier.
Mevrouw : adjunct-griffier, griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J. SUETENS.
Le rapport a été présenté par M. H. ROUSSEAU, substitut.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(s.) J. DE KOSTER.

De kamer was samengesteld uit

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. SUETENS.
Het verslag werd uitgebracht door de H. H. ROUSSEAU, substituut.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s.) J. SUETENS.