

Rolnummer 2458
Arrest nr. 34/2003 van 12 maart 2003

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging van artikel 379 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992, zoals hersteld bij de wet van 10 december 2001 « tot wijziging van verscheidene belastingwetboeken, wat de voorziening in cassatie betreft en de vertegenwoordiging van de Staat voor de hoven en rechtbanken », ingesteld door de Franse Orde van advocaten bij de balie te Brussel.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en A. Arts, en de rechters P. Martens, R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen en J.-P. Snappe, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van het beroep

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 21 juni 2002 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 24 juni 2002, heeft de Franse Orde van advocaten bij de balie te Brussel, met kantoren te 1000 Brussel, Gerechtsgebouw, Poelaertplein, beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 379 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992, zoals hersteld bij de wet van 10 december 2001 « tot wijziging van verscheidene belastingwetboeken, wat de voorziening in cassatie betreft en de vertegenwoordiging van de Staat voor de hoven en rechtbanken » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 22 december 2001).

II. De rechtspleging

Bij beschikking van 24 juni 2002 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er geen aanleiding was om artikel 71 of 72 van de organieke wet toe te passen.

Van het beroep is kennisgegeven overeenkomstig artikel 76 van de organieke wet bij op 27 augustus 2002 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 18 september 2002.

De Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, heeft een memorie ingediend bij op 10 oktober 2002 ter post aangetekende brief.

Van die memorie is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 6 november 2002 ter post aangetekende brief.

De verzoekende partij heeft een memorie van antwoord ingediend bij op 2 december 2002 ter post aangetekende brief.

Bij beschikking van 28 november 2002 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot 21 juni 2003.

Bij beschikking van 19 december 2002 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 22 januari 2003.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun raadslieden bij op 20 december 2002 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 22 januari 2003 :

- zijn verschenen :

. Mr. N. Weinstock en Mr. S. Depré, advocaten bij de balie te Brussel, voor de verzoekende partij;

. B. Druart, auditeur-generaal bij het Ministerie van Financiën, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers P. Martens en L. Lavrysen verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde partijen gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de artikelen 62 en volgende van de organieke wet, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

III. *In rechte*

- A -

Standpunt van de verzoekende partij

A.1. De Franse Orde van advocaten bij de balie te Brussel stelt dat zij, belast met het waken over de vrijwaring van de beroepsbelangen van de advocaten, belang heeft bij het aanvechten van een bepaling die de vertegenwoordiging van de Staat door ambtenaren in fiscale zaken mogelijk maakt en aldus afwijkt van het pleitmonopolie van de advocaten.

A.2. Na te hebben herinnerd aan de bepalingen van de artikelen 440, eerste lid, 703, eerste lid, en 728 van het Gerechtelijk Wetboek en na erop te hebben gewezen dat een ambtenaar geen orgaan van de Staat is en dat de aangevochten bepaling afwijkt van artikel 703, eerste lid, volgens hetwelk « rechtspersonen [...] in rechte [optreden] door tussenkomst van hun bevoegde organen », leidt de verzoekende partij één middel af uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

A.3. In een eerste onderdeel beweert de verzoekende partij dat de aangevochten bepaling zonder verantwoording een verschil in behandeling instelt tussen de geschillen waarbij de Staat betrokken is in fiscale zaken en de geschillen waarbij hetzij de Staat betrokken is in andere aangelegenheden, hetzij andere publiekrechtelijke of privaatrechtelijke rechtspersonen betrokken zijn. In het eerste geval kan de Staat, die persoonlijk verschijnt, worden vertegenwoordigd door een ambtenaar, dat wil zeggen een aangestelde, terwijl in de andere gevallen de publiekrechtelijke of privaatrechtelijke rechtspersonen, die persoonlijk verschijnen, door een orgaan moeten worden vertegenwoordigd. De verzoekende partij voegt eraan toe dat de maatregel die zij bekritiseert op een onevenredige manier inbreuk maakt op het pleitmonopolie van de advocaten.

A.4. In een tweede onderdeel voert de verzoekende partij aan dat de aangevochten bepaling ook een discriminerend verschil in behandeling onder de rechtzoekenden instelt naargelang hun tegenstander, in een fiscaal geschil, al dan niet door een advocaat wordt vertegenwoordigd, wat de rechtzoekende zou beletten, door tussenkomst van zijn raadsman, een vertrouwelijke dading voor te stellen.

Standpunt van de Ministerraad

A.5. De Ministerraad wijst in de eerste plaats op de onbevoegdheid van de Franse Orde van advocaten bij de balie te Brussel om het beroep in te stellen. Zowel het vroegere artikel 493 van het Gerechtelijk Wetboek, zoals het van toepassing was vóór 25 juli 2001 (datum van inwerkingtreding van de wet van 4 juli 2001 tot wijziging, met betrekking tot de structuren van de balie, van het Gerechtelijk Wetboek), als het nieuwe artikel 495 van dat Wetboek behouden de vertegenwoordiging van de beroepsbelangen van de advocaten immers uitsluitend voor aan de « Ordre des barreaux francophones et germanophone » et de Orde van Vlaamse balies, die de opvolgers zijn van de Nationale Orde van Advocaten. De Ministerraad besluit daaruit dat de Franse Orde van advocaten bij de balie te Brussel niet de bevoegdheid heeft om een beroep in te stellen in het gemeenschappelijk belang van het beroep van advocaat en dat haar beroep derhalve onontvankelijk is.

A.6. De Ministerraad voert aan dat het pleitmonopolie van de advocaten enkel bestaat wanneer een natuurlijke persoon of een rechtspersoon verschijnt, niet persoonlijk, wat hij steeds kan doen, maar door een derde. Enkel in dat geval kan de derde slechts een advocaat zijn, die over het pleitmonopolie voor de rechtscolleges beschikt, behoudens de bij de wet bepaalde uitzonderingen. Hij besluit daaruit dat het belang, zoals het door de verzoekende partij wordt aangevoerd, niet bestaat. Hij voegt eraan toe dat, hoe dan ook, de

beroepsbelangen van de advocaten niet in gevaar worden gebracht, vermits de aangevochten bepaling de Staat niet verbiedt zich door een advocaat te laten vertegenwoordigen en vermits zij niet het recht op vertegenwoordiging maar wel de persoonlijke verschijning regelt.

A.7.1. Ten aanzien van het eerste onderdeel van het middel is de Ministerraad van mening dat de Franse Orde van advocaten bij de balie te Brussel geenszins geraakt wordt door een vermeend verschil in behandeling tussen de Staat die in fiscale zaken optreedt en de Staat die in andere aangelegenheden optreedt, noch door een vermeend verschil in behandeling tussen de Staat en de andere publiekrechtelijke of privaatrechtelijke rechtspersonen. Hij gaat dus ervan uit dat het eerste onderdeel van het middel niet ontvankelijk is.

A.7.2. Ten gronde voert hij nog aan dat er geen discriminatie kan bestaan tussen de Staat en zichzelf, en dat de vermeende discriminatie tussen de Staat en de andere rechtspersonen niet bestaat, vermits een ambtenaar een orgaan van de Staat is wanneer de wet hem die hoedanigheid toekent, wat te dezen het geval is krachtens artikel 379 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 (W.I.B. 1992). De Staat verschijnt dus persoonlijk door tussenkomst van zijn orgaan, net zoals alle andere publiekrechtelijke en privaatrechtelijke personen. In ondergeschikte orde citeert de Ministerraad het arrest nr. 135/98 van 16 december 1998.

A.7.3. Voorts stelt de Ministerraad dat het doel en de verantwoording van de bekritiseerde maatregel erin bestaan het onderzoek van de dossiers in fiscale geschillen te versnellen door een eenvormig beheer van de taxatie en het contentieux in te voeren, terwijl de meer complexe zaken aan de advocaten worden voorbehouden. Hij besluit daaruit dat, mocht er een verschil in behandeling zijn, het genoegzaam verantwoord zou zijn.

A.8. Ten aanzien van het tweede onderdeel van het middel is de Ministerraad in hoofdorde van mening dat een Orde van advocaten geen eventuele discriminatie onder rechtzoekenden kan aanvoeren, want dat verschil in behandeling belangt hem niet aan. Ten gronde merkt hij op dat het aangevoerde verschil in behandeling niet voortvloeit uit de aangevochten bepaling, maar wel uit artikel 728 van het Gerechtelijk Wetboek, dat de persoonlijke verschijning toestaat. Tot slot is hij van mening dat, vermits de partij die persoonlijk verschijnt aan dezelfde verplichtingen is onderworpen als de partij die door een advocaat verschijnt en vermits de inachtneming van die verplichtingen wordt verzekerd onder het toezicht van een onpartijdige rechter, het evident is dat het geformuleerde verwijt onbestaande is.

Memorie van antwoord van de verzoekende partij

A.9. Wat haar belang betreft, beweert de verzoekende partij dat zij het beroep niet heeft ingesteld in het gemeenschappelijk belang van het beroep van advocaat, maar wel in het belang van de Franstalige Brusselse advocaten. Vermits de aangevochten wet de persoonlijke verschijning van de Staat in fiscale zaken vergemakkelijkt, zal het aantal dossiers waarvoor een advocaat zal worden geraadpleegd, verminderen, wat inbreuk maakt op de beroepsbelangen van de Franstalige Brusselse advocaten, en dus op de belangen van de verzoekende partij.

A.10. Met betrekking tot het eerste onderdeel van het middel antwoordt zij dat zij een verschil in behandeling van de advocaten aanklaagt, naargelang de Staat in fiscale zaken of in een andere aangelegenheid wordt gedagvaard. Zij is van mening dat de door de Ministerraad voorgestelde verantwoording niet in aanmerking kan worden genomen, omdat op grond van dat verschil in behandeling de nagestreefde doelstelling van snelheid en vereenvoudiging niet kan worden bereikt. Tot slot voegt zij eraan toe dat het onevenredig karakter van het verschil in behandeling voortvloeit uit het feit dat de aangevochten norm het aantal gevallen waarin nog een beroep op een advocaat zal worden gedaan in fiscale zaken, op een overdreven manier beperkt.

A.11. Wat het tweede onderdeel van het middel betreft, antwoordt de verzoekende partij dat de aangevochten norm onevenredige gevolgen heeft in zoverre de rechtzoekende met een advocaat voortaan, in de overgrote meerderheid van de gevallen, zal worden geconfronteerd met zijn tegenstrever die zonder advocaat verschijnt, zodat de regels van de vertrouwelijkheid onder advocaten, die niet mogen worden verward met de regels van het beroepsgeheim, niet zullen worden toegepast.

- B -

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van het beroep

B.1.1. De Ministerraad betwist de bevoegdheid van de Franse Orde van advocaten bij de balie te Brussel om in het algemeen belang van het advocatenberoep in rechte te treden, om reden dat die bevoegdheid, krachtens artikel 495 van het Gerechtelijk Wetboek, uitsluitend zou toekomen aan de « *Ordre des barreaux francophones et germanophone* » en aan de Orde van Vlaamse balies.

B.1.2. Artikel 495 van het Gerechtelijk Wetboek bepaalt :

« De Orde van Vlaamse balies en de *Ordre des barreaux francophones et germanophone* hebben, elk voor de balies die er deel van uitmaken, de taak te waken over de eer, de rechten en de gemeenschappelijke beroepsbelangen van hun leden en zijn bevoegd voor de juridische bijstand, de stage, de beroepsopleiding van de advocaten-stagiairs en de vorming van alle advocaten behorende tot de balies die er deel van uitmaken.

Ze nemen initiatieven en maatregelen die nuttig zijn voor de opleiding, de tuchtrechtelijke regels en de loyaliteit in het beroep en voor de behartiging van de belangen van de advocaat en van de rechtzoekende.

Elk van beide kan betreffende die aangelegenheden voorstellen doen aan de bevoegde overheden. »

B.1.3. Uit de parlementaire voorbereiding van die bepaling blijkt dat zij « de bevoegdheden [opsomt] die vandaag ook bestaan » (*Parl. St.*, Kamer, 2000-2001, Doc. 50 0892/001, p. 7) en die door de algemene raad van de Nationale Orde van Advocaten werden uitgeoefend tot aan de inwerkingtreding van de wet van 4 juli 2001 die het Gerechtelijk Wetboek heeft gewijzigd wat de structuren van de balie betreft. Die bevoegdheden waren beschreven in artikel 493 van het Gerechtelijk Wetboek, dat bepaalde :

« De algemene raad alleen is bevoegd om voor de eer, de rechten en de gemeenschappelijke beroepsbelangen van de advocaten te waken en betreffende die aangelegenheden voorstellen te doen, die hij in een verslag aan de minister van Justitie richt. »

Uit de parlementaire voorbereiding van die bepaling blijkt dat het gebruik van het woord « alleen » tot doel had « de opdrachten uit te sluiten die bij de wet van 6 maart 1964 aan de

Hoge raad voor de Middenstand werden toegekend en die zich, naar de algemene mening, niet met de belangen van de balie moet inlaten » (*Parl. St.*, Kamer, 1965-1966, nr. 59/49, p. 86).

B.1.4. Uit wat voorafgaat kan worden afgeleid dat Orde van Vlaamse balies en de « *Ordre des barreaux francophones et germanophone* » weliswaar bevoegd zijn om de gemeenschappelijke belangen van de advocaten te verdedigen, met name door aan de bevoegde overheden voorstellen te doen, maar dat die bevoegdheid niet in die zin kan worden geïnterpreteerd dat zij uitsluit dat de balies bevoegd zouden zijn om in rechte te treden voor de verdediging van de belangen van hun leden wanneer zij een bepaling aanvechten die het risico inhoudt in het bijzonder de advocaten van hun balie te raken.

B.1.5. Te dezen voert de verzoekende partij aan dat de bepaling die zij aanvecht, tot gevolg zal hebben dat het aantal fiscale dossiers waarin de Franstalige advocaten van de balie te Brussel zullen worden geraadpleegd en belast met de verdediging van de belangen van de Staat, aanzienlijk zal verminderen. Zij doet derhalve blijken van het door de wet vereiste belang.

De exceptie van onontvankelijkheid wordt verworpen.

Ten gronde

B.2.1. Artikel 379, in het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 ingevoerd bij de wet van 10 december 2001 « tot wijziging van verscheidene belastingwetboeken, wat de voorziening in cassatie betreft en de vertegenwoordiging van de Staat voor de hoven en rechtbanken », bepaalt :

« Inzake de geschillen betreffende de toepassing van een belastingwet, kan de verschijning in persoon in naam van de Staat worden gedaan door elke ambtenaar van een belastingadministratie. »

B.2.2. Artikel 440 van het Gerechtelijk Wetboek bepaalt dat « vóór alle gerechten, behoudens de uitzonderingen bij de wet bepaald, [...] alleen de advocaten het recht [hebben] te pleiten ».

Het recht om zich door een advocaat te laten bijstaan is een gevolg van de rechten van de verdediging die de wetgever aan een categorie van rechtzoekenden niet kan ontzeggen zonder een onverantwoord onderscheid in te stellen, gelet op de aard van de ter zake geldende beginselen.

B.2.3. Kan de wetgever weliswaar aan geen enkele rechtzoekende de mogelijkheid ontzeggen om zich door een advocaat te laten bijstaan, toch komt het hem toe te beoordelen op welke manier de belangen van de Staat moeten worden verdedigd in zijn geschillen met de belastingplichtigen. Het komt hem onder meer toe te beslissen, op grond van de aard, de omvang of het technisch karakter van de zaken, of het wenselijk is dat de Staat persoonlijk of door toedoen van een advocaat verschijnt.

B.2.4. De aangevochten bepaling strekt ertoe de persoonlijke verschijning van de Staat in fiscale geschillen te vergemakkelijken. Artikel 728 van het Gerechtelijk Wetboek bepaalt dat de partijen in persoon of bij advocaat dienen te verschijnen. Krachtens artikel 703, eerste lid, van hetzelfde Wetboek treden rechtspersonen in rechte op door tussenkomst van hun bevoegde organen.

De toepassing van die bepaling leverde een grote moeilijkheid op wat de Staat betreft en leidde tot controversen; sommigen zijn van mening dat enkel de minister gemachtigd is om namens de Staat in eigen persoon te verschijnen voor de rechtbanken van de rechterlijke orde (*Parl. St.*, Senaat, 2001-2002, nr. 2-865/3, p. 3).

B.2.5. De wetten tot hervorming van de fiscale procedure van 15 en 23 maart 1999 hebben aan de rechtbanken van eerste aanleg de eerste rechtsaanleg inzake geschillen over de inkomstenbelastingen toevertrouwd terwijl, tot dan, de bezwaarschriften inzake directe belastingen in een administratief beroep werden beslecht door de gewestelijke directeur der belastingen. De hervorming verplicht de Staat voortaan als partij te verschijnen, terwijl voordien over het administratief beroep werd geoordeeld door een ambtenaar die zelf tot de belastingadministratie behoorde, wat uitsloot dat de Staat voor zichzelf diende te verschijnen.

B.2.6. Vanwege de talrijke fiscale geschillen en controversen in de rechtspraak en de rechtsleer over de manier waarop de Staat in eigen persoon moet verschijnen, heeft de wetgever gemeend specifieke bepalingen ter zake te moeten aannemen. Uit de in B.2.5 in

herinnering gebrachte elementen blijkt dat het door de aangevochten bepaling ingevoerde verschil in behandeling tussen de Staat en andere categorieën van rechtspersonen of natuurlijke personen op een objectief criterium berust, vermits de Staat wordt geconfronteerd met een nieuw gerechtelijk contentieux.

B.2.7. De keuze voor een vertegenwoordiging van de Staat door een ambtenaar van de belastingadministratie werd verantwoord door het streven om een eenvormig beheer van de taxatie en de geschillen in te voeren en aan de taxatieambtenaren de verantwoordelijkheid toe te vertrouwen voor de geschillen die uit hun regularisaties voortvloeien door hen ermee te belasten zelf hun dossiers voor de rechtbank te verdedigen (*Parl. St.*, Kamer, Doc. 50 0176/002, p. 2). Door die keuze zou een einde kunnen worden gemaakt aan de controversen over de manier waarop de Staat in eigen persoon dient te verschijnen en zou de procedure voor de rechtbank kunnen worden verlicht, waarbij een bijkomende vorming de ambtenaren in staat zou moeten stellen het hoofd te bieden aan hun nieuwe opdrachten (*Parl. St.*, Kamer, Doc. 50 0176/003, p. 5).

B.2.8. De aangevochten bepaling breidt voor de Staat weliswaar de mogelijkheid uit om « in persoon » te verschijnen in de fiscale geschillen, maar zij brengt het beginsel van het pleitmonopolie van de advocaten niet in het geding. Er werd trouwens gepreciseerd dat voor ingewikkelde gevallen waarin principiële kwesties of buitengewoon belangrijke zaken op het spel staan, de minister, op verzoek van de administratie, advocaten aanwijst om de Staat te vertegenwoordigen en dat het « louter de bedoeling [is] ambtenaren in staat te stellen het departement te vertegenwoordigen in minder complexe gevallen » (*Parl. St.*, Senaat, 2001-2002, nr. 2-865/3, p. 3).

B.3. Uit die elementen blijkt dat de wetgever, door te bepalen dat in fiscale geschillen de Staat door ambtenaren kon worden vertegenwoordigd – wat doorgaans in alle aangelegenheden wordt aanvaard voor de rechtscolleges belast met de objectieve controle van de wettigheid en de grondwettigheid -, een pertinente maatregel heeft genomen die een redelijk verband van evenredigheid met het nagestreefde doel vertoont.

B.4. Het in het tweede onderdeel van het middel aangevoerde argument volgens hetwelk de rechtzoekenden geen vertrouwelijke dading meer zouden kunnen voorstellen, is een situatie die gemeen is aan alle gevallen waarin een pleiter persoonlijk verschijnt. Dat

argument is niet van die aard dat het het onevenredige karakter van de aangevochten maatregel aantoont.

B.5. Het middel is niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

Aldus uitgesproken in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 12 maart 2003.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior