

Rolnummer 334
Arrest nr. 73/92 van 18 november 1992

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag gesteld door de vijfde kamer van het Hof van Beroep te Antwerpen bij arrest van 14 oktober 1991 inzake H. Claes tegen de Belgische Staat.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit wnd. voorzitter rechter F. Debaedts en voorzitter J. Wathelet, en de rechters D. André, K. Blanckaert, L.P. Suetens, M. Melchior en L. François, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van wnd. voorzitter rechter F. Debaedts,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* * *

I. *Onderwerp van de vraag*

Bij arrest van 14 oktober 1991 heeft de vijfde kamer van het Hof van Beroep te Antwerpen volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Doet artikel 92, tweede lid, van het BTW-wetboek, luidende als volgt : ' Wanneer het verzet tegen het dwangbevel is afgewezen, kan tegen de rechterlijke beslissing niet op geldige wijze enig rechtsmiddel worden aangewend indien het bedrag van de verschuldigde sommen niet in consignatie is gegeven binnen de twee maanden na het verzoek dat de bevoegde ambtenaar bij aangetekende brief tot de belastingschuldige richt ' een discriminatie ontstaan tussen de vermeende belastingschuldigen aan wie de bevoegde ambtenaar, zonder een daartoe verifieerbaar criterium, de consignatie vraagt en dezen aan wie hij de consignatie niet vraagt, en tussen de vermeende belastingschuldigen die de financiële middelen hebben om het gevraagde bedrag te consigner en dezen die deze middelen niet hebben, en is dit artikel aldus in strijd met artikel 6 en/of *6bis* van de Grondwet ? ».

II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil*

Bij exploit van 24 juni 1980 is aan appellant voor het Hof van Beroep, in zijn hoedanigheid van vereffenaar van de p.v.b.a. Albeco, een dwangbevel betekend dat strekt tot betaling van achterstallige B.T.W., vermeerderd met boeten en intresten.

Het verzet tegen het dwangbevel dat door betrokkene is aangetekend, werd bij vonnis van 12 januari 1987 van de vijfde kamer van de Rechtbank van eerste aanleg te Hasselt ontvankelijk maar ongegrond verklaard.

Tegen dat vonnis is door de eisende partij voor het verwijzende rechtscollege bij verzoekschrift van 16 februari 1987 hoger beroep ingesteld.

De bevoegde ontvanger van belastingen heeft bij aangetekende brief van 26 februari 1987 aan appellant gevraagd om consignatie van een bedrag van 2.903.776 BF en heeft erop gewezen dat bij toepassing van artikel 92, tweede lid, van het B.T.W.-Wetboek het beroep niet ontvankelijk is bij gebrek aan consignatie binnen de twee maanden.

De eisende partij voor het verwijzende rechtscollege heeft de gevraagde som niet geconsigneerd. Appellant kloeg voor het Hof van Beroep aan gediscrimineerd te worden doordat artikel 92, tweede lid, van het B.T.W.-Wetboek het aanwenden van een rechtsmiddel afhankelijk stelt, aan de ene kant, van de discretionaire beslissing van de overheid om al dan niet een consignatie te vragen en, aan de andere kant, van de financiële draagkracht van de beroeper.

Het verwijzende rechtscollege heeft overwogen «dat er twijfel bestaat of de mogelijkheid om een rechtsmiddel aan te wenden (het genot van dit recht) in B.T.W.-zaken zonder discriminatie verzekerd is als is bedoeld in art. *6bis* van de Grondwet », en heeft vervolgens de hoger geciteerde prejudiciële vraag gesteld.

III. *De rechtspleging voor het Hof*

De prejudiciële vraag is bij het Hof aanhangig gemaakt door de overzending van een expeditie van de voormelde verwijzingsbeslissing, die op 17 oktober 1991 op de griffie is ontvangen.

Bij beschikking van dezelfde dag heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen conform de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben op 24 oktober 1991 geoordeeld dat er ten deze geen reden was tot toepassing van de artikelen 71 en volgende van de voormelde bijzondere wet.

Van de verwijzingsbeslissing is kennisgegeven conform artikel 77 van de organieke wet bij op 28 oktober 1991 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de voormelde wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 6 november 1991.

H. Claes en de Ministerraad hebben bij respectievelijk op 8 november 1991 en 9 december 1991 ter post aangetekende brieven elk een memorie ingediend.

Afschriften van die memories zijn conform artikel 89 van de organieke wet aan de partijen overgezonden bij op 27 december 1991 ter post aangetekende brieven.

H. Claes en de Ministerraad hebben bij respectievelijk op 24 december 1991 en 20 januari 1992 ter post aangetekende brieven elk een memorie van antwoord ingediend.

Bij beschikkingen van 6 maart 1992 en 22 september 1992 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen tot respectievelijk 17 oktober 1992 en 17 april 1993 verlengd.

Bij beschikking van 9 juli 1992 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de terechtzitting op 17 september 1992 vastgesteld.

Van die beschikking is aan de partijen kennisgegeven, die, evenals hun advocaten, van de datum van de terechtzitting op de hoogte zijn gebracht bij op 10 juli 1992 ter post aangetekende brieven.

Op de terechtzitting van 17 september 1992 :

- zijn verschenen :

. Mr. H. Vandeborgh, advocaat bij de balie te Hasselt, voor H. Claes;

. Mr. I. Claeys Bouúaert, advocaat bij het Hof van Cassatie, voor de Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel;

- hebben de rechters-verslaggevers K. Blanckaert en M. Melchior verslag uitgebracht;

- zijn voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd conform de artikelen 62 en volgende van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

IV. *Over de omstreden norm*

De prejudiciële vraag betreft de bestaanbaarheid met de artikelen 6 en *6bis* van de Grondwet van artikel 92, tweede lid, van het bij wet van 3 juli 1969 ingevoerde B.T.W.-Wetboek.

De betwiste bepaling maakt deel uit van hoofdstuk XIV van dat wetboek, onder de hoofding « Vervolgingen en gedingen - Rechten en voorrechten van de schatkist ».

Naar luid van artikel 85, § 1, eerste zin, wordt bij niet-voldoening van de belasting, intresten, administratieve geldboeten en toebehoren een dwangbevel uitgevaardigd, waarvan de tenuitvoerlegging krachtens artikel 89, tweede lid, enkel door verzet van de belastingplichtige kan worden gestuit.

Op grond van artikel 92, eerste lid, kan de bevoegde rechter op verzoek van de B.T.W.-administratie en alvorens ten gronde te beslissen de verzetdoende partij veroordelen tot een provisionele storting of borgtocht.

Het ter toetsing staande tweede lid van artikel 92 luidt :

« Wanneer het verzet tegen het dwangbevel is afgewezen, kan tegen de rechterlijke beslissing niet op geldige wijze enig rechtsmiddel worden aangewend indien het bedrag van de verschuldigde sommen niet in consignatie is gegeven binnen de twee maanden na het verzoek dat de bevoegde ambtenaar bij aangetekende brief tot de belastingschuldige richt ».

V. *In rechte*

- A -

A.1. De eisende partij voor het verwijzende rechtscollege betoogt dat artikel 92, tweede lid, van het B.T.W.-Wetboek de artikelen 6 en *6bis* van de Grondwet schendt doordat het de ontvanger van belastingen machtigt om willekeurig al dan niet de consignatie te vragen en het bedrag ervan discretionair te bepalen.

In zijn memorie van 8 november 1991 merkt de appellant voor het verwijzende rechtscollege vooreerst op dat er op zich geen bezwaar is tegen de consignatievereiste als remedie tegen dilatoire procedures en dat de destijds doorgevoerde versoepeling van een verplichte consignatie naar een consignatie op verzoek wel op lovenswaardige bedoelingen steunt. De bestreden bepaling zou echter een bron van misbruiken zijn en de weg openen naar een willekeurige toepassing.

De ontvanger zou naar eigen goeddunken en zonder kennis van de grond van de zaak kunnen oordelen wie moet consigneren en wie niet en zodoende de toegang tot het Hof van Beroep afhankelijk kunnen maken van oncontroleerbare overwegingen en een soms oppervlakkige beoordeling van de vermogenstoestand van de beroeper, aldus nog de auteur van de memorie.

Die preciseert vervolgens dat de discriminatie zich op drieërlei vlak voordoet. Ten eerste, tussen burgers die een geding voeren inzake directe of andere belastingen en inzake B.T.W., nu die vorm van consignatie alleen bij laatstgenoemde bestaat. Ten tweede tussen personen die tegen de Staat een geding voeren en burgers die onderling procederen, en ten derde, tussen belastingplichtigen van wie consignatie gevraagd wordt en anderen.

Wat dat laatste betreft, stipt de eisende partij voor het verwijzende rechtscollege aan dat de ongelijkheid nog vergroot wordt doordat de consignatie gevraagd kan worden van zowel de verschuldigde B.T.W. als de intresten en de boetes, terwijl ook de vaststelling van de boetes afhankelijk is van de administratie en bovendien de eventuele kansen op kwijtschelding van de boetes na consignatie verloren gaan.

De auteur van de memorie merkt tenslotte op dat de consignatie niet echt nodig is en dat de Staat zijn rechten veilig kan stellen door bewarende maatregelen. De eisende partij voor het Hof van Beroep besluit dat er voor het onderscheid in behandeling geen objectieve en redelijke verantwoording is en dat het aangewende middel niet in verhouding staat tot het beoogde doel.

A.2. De Ministerraad geeft in zijn memorie van 9 december 1991 eerst de oorsprong en de algemene strekking van de betwiste bepaling weer. Hij wijst erop dat bij het invoeren van de B.T.W. de consignatiemaatregel uit het stelsel van de met zegel gelijkgestelde taksen werd overgenomen om dilatoire beroepen tegen te gaan, maar dan met de mogelijkheid om alsnog te consigneren binnen twee maanden na een

uitdrukkelijk verzoek daartoe vanwege de administratie. Volgens de Ministerraad is de strekking van de wet voor iedereen dezelfde : de eventuele zeldzame afwijkingen zouden het gevolg zijn, niet van een in de wet omschreven willekeurige categorie, maar wel van onvermijdelijke verschillen in de wijze waarop de wet toegepast wordt.

Vervolgens betoogt de Ministerraad dat in de wet zelf geen criterium van onderscheid is geformuleerd. In zoverre de wet een verschil in behandeling mogelijk zou maken, zou dat het gevolg zijn van de dubbele bedoeling van de wetgever, zijnde enerzijds het beletten van dilatoire procedures en anderzijds het verminderen van het risico op niet-ontvankelijkheid van het beroep uit onwetendheid over de consignatieplicht.

Voor de Ministerraad is het antwoord op de prejudiciële vraag dus dat er geen schending is van de artikelen 6 en 6bis van de Grondwet.

A.3. In de memorie van antwoord van 24 december 1991 beaamt de eisende partij voor de verwijzende rechter de stelling van de Ministerraad dat het betwiste artikel 92 zelf geen onderscheid maakt. Maar de appellant voor het Hof van Beroep stelt daar tegenover dat de wet impliciet een mogelijkheid tot discriminatoire behandeling inhoudt en dat de ongelijkheid overigens ook bestaat ten overstaan van andere fiscale gedingen.

De auteur van de memorie van antwoord verduidelijkt dat de aangeklaagde discriminatie voor hem niet zozeer ligt in het verschil tussen vermogenden en minvermogenden : dat verschil zou slechts het gevolg zijn van de plicht tot consignatie die door de ontvanger op subjectieve en discriminerende wijze kan worden opgelegd.

Tot slot wordt nog gesteld dat de vroegere regel van de met zegel gelijkgestelde taksen uiteindelijk correcter was en dat artikel 92 van het B.T.W.-Wetboek in elk geval niet in verhouding staat tot het beoogde doel.

De eisende partij voor het Hof van Beroep verklaart dan ook te volharden in haar memorie.

A.4. Bij memorie van antwoord van 20 januari 1992 repliceert de Ministerraad met de bedenking dat de ontvanger van belastingen wel degelijk op de hoogte is van het geschil ten gronde en dat deze zijn persoonlijke aansprakelijkheid riskeert wanneer hij geen consignatie vraagt en de belastingschuldige nadien insolvent blijkt. In de praktijk zou de consignatie overigens steeds gevraagd worden.

Ook wordt gepreciseerd dat de consignatie pas na de veroordeling in eerste aanleg kan worden gevorderd.

De Ministerraad betoogt verder nog dat de vergelijking met andere fiscale procedures niets ter zake doet en dat ook in andere gedingen soms van hoger beroep wordt afgezien vanwege de financiële risico's.

Dat de consignatie niet echt nodig zou zijn, is voor de Ministerraad een opportuniteitsoverweging die buiten het onderzoek naar de inachtneming van het gelijkheidsbeginsel valt.

Ook de Ministerraad besluit zijn memorie van antwoord met de verklaring dat hij in de eerste memorie volhardt.

- B -

B.1. Artikel 92, tweede lid, van het B.T.W.-Wetboek geldt enkel wanneer het verzet tegen het dwangbevel tot betaling van als verschuldigd vastgestelde sommen reeds door de eerste rechter is afgewezen en tegen die beslissing hoger beroep is ingesteld.

Blijkens de parlementaire voorbereiding van de bestreden bepaling heeft de wetgever inspiratie gevonden in artikel 202² van het Wetboek der met zegel gelijkgestelde taksen, naar luid waarvan het

beroep tegen een rechterlijke beslissing die het verzet tegen een dwangschrift verwerpt niet geldig aangetekend kan worden als de verschuldigde sommen niet vooraf werden geconsigneerd. Om een te streng geachte toepassing van die maatregel te vermijden en met name te voorkomen dat een te goeder trouw zijnde belastingplichtige zijn hoger beroep uit onwetendheid over de consignatieplicht niet-ontvankelijk zou horen verklaren, is met de bestreden bepaling een termijn van twee maanden voor consignatie verleend vanaf het verzoek daartoe vanwege de administratie.

B.2. De prejudiciële vraag betreft de bestaanbaarheid met de artikelen 6 en *6bis* van de Grondwet van twee uit artikel 92, tweede lid, van het B.T.W.-Wetboek voortspuitende onderscheiden, het eerste «tussen de vermeende belastingschuldigen aan wie de bevoegde ambtenaar, zonder een daartoe verifieerbaar criterium, de consignatie vraagt en die aan wie hij de consignatie niet vraagt », het tweede «tussen de vermeende belastingschuldigen die de financiële middelen hebben om het gevraagde bedrag te consigner en degenen die deze middelen niet hebben ».

B.3. De grondwettelijke regels van de gelijkheid der Belgen voor de wet en van de niet-discriminatie sluiten niet uit dat een verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen zou worden ingesteld, voor zover voor het criterium van onderscheid een objectieve en redelijke verantwoording bestaat. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld met inachtneming van het doel en de gevolgen van de bestreden maatregel alsmede van de aard van de in het geding zijnde beginselen; het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat de aangewende middelen redelijkerwijze niet evenredig zijn met het beoogde doel.

B.4.1. Zoals blijkt uit de overwegingen van het arrest, oordeelt het verwijzend rechtscollege dat de bepaling van artikel 92, tweede lid, van het B.T.W.-Wetboek aldus moet worden geïnterpreteerd dat aan de bevoegde ambtenaar de bevoegdheid is toegekend om al dan niet de consignatie te vragen : «Overwegende dat genoemde bepaling van artikel 92, tweede lid B.T.W.-Wetboek aan de B.T.W.-administratie (de bevoegde ambtenaar) niet de verplichting oplegt om consignatie te vragen, noch enig criterium of richtlijn bevat betreffende de toepassing ervan; dat het aldus voor de B.T.W.-administratie mogelijk is zonder verifieerbaar criterium de consignatie te vragen of niet te vragen van het geheel of een gedeelte van de ' verschuldigde sommen ' ».

In die interpretatie is de bevoegdheid van de B.T.W.-ambtenaar een discretionaire bevoegdheid.

B.4.2. Het Hof merkt op dat de bepaling van artikel 92, tweede lid, van het B.T.W.-Wetboek, zoals blijkt uit de tekst zelf van die bepaling en uit de parlementaire voorbereiding (Memorie van toelichting, Gedr. St., Kamer, B.Z. 1968, 88/1, 71) ook aldus kan worden geïnterpreteerd dat de bevoegde ambtenaar in elk geval verplicht is de consignatie te vragen, ongeacht de concrete situatie van de belastingplichtige.

In die interpretatie is de bevoegdheid van de B.T.W.-ambtenaar een gebonden bevoegdheid.

B.5. Het staat aan de verwijzende rechter artikel 92, tweede lid, van het B.T.W.-Wetboek te interpreteren.

Het Hof zal oordelen of die wettelijke bepaling, zoals zij door die rechter wordt geïnterpreteerd, al dan niet een schending inhoudt van een der grondwettelijke bepalingen die in artikel 107*ter* van de Grondwet als toetsingscriteria zijn aangeduid.

B.6.1. Een wettelijke bepaling is niet zonder meer discriminatoir door het enkele feit dat de concrete toepassing ervan aanleiding kan zijn tot een onderscheiden behandeling of doordat een gedifferentieerde uitvoering ervan niet uitgesloten is.

Ten deze kon de wetgever in redelijkheid oordelen dat de consignatie niet altijd noodzakelijk zou zijn om de rechten van de schatkist veilig te stellen en dilatoire beroepen tegen te gaan. Hij kon ook aan de bevoegde administratie de zorg laten rekening te houden met de concrete gegevens van elke zaak, met inbegrip van de financiële toestand van de belastingplichtige, om na te gaan of de consignatie al dan niet aangewezen is om de wettelijke doelstelling te verwezenlijken.

De door de wetgever, in de aangenomen interpretatie, aan de administratie verleende bevoegdheid behelst geen machtiging voor een onderscheiden behandeling waarvoor geen objectieve en redelijke verantwoording zou bestaan.

B.6.2. De beslissing van de ontvanger dient gesteund te zijn op objectieve en noodzakelijkerwijs controleerbare gegevens van een administratief dossier waaruit kan worden opgemaakt dat de genomen maatregel redelijkerwijs verantwoord is, rekening houdend met de

doelstelling van de wetgever.

De vermeende belastingplichtige die bij het instellen van hoger beroep gevraagd wordt te consigneren, is niet zonder verweer tegen de beslissing daartoe vanwege de bevoegde ambtenaar : in voorkomend geval en inzonderheid wanneer zij genomen zou zijn zonder te zijn gedragen door de gegevens van de zaak, zou die beslissing na onderzoek door de rechter overeenkomstig artikel 107 van de Grondwet als niet toepasbaar moeten worden beschouwd, in welk geval zij niet langer een beletsel kan vormen voor de behandeling ten gronde.

B.7. Weliswaar vloeit, in de interpretatie die de verwijzende rechter heeft gegeven, uit de toepassing van artikel 92, tweede lid, van het B.T.W.-Wetboek in feite een onderscheid voort tussen belastingplichtigen, aan wie op grond van een objectieve en redelijke verantwoording de consignatie is gevraagd en andere belastingplichtigen, aan wie geen consignatie is gevraagd.

De bepaling van artikel 92, tweede lid, van het B.T.W.-Wetboek strekt ertoe de rechten van de Schatkist veilig te stellen tegen dilatoire beroepen. De wetgever vermag te oordelen dat, om die doelstelling te bereiken, in de mogelijkheid moet worden voorzien om de consignatie te vorderen van een geldsom, tot de betaling waarvan de appellant door een rechterlijke beslissing is veroordeeld.

Een algemeen beginsel van de dubbele aanleg bestaat niet. Weliswaar is de wetgever verplicht, wanneer hij in het rechtsmiddel van het hoger beroep voorziet, geen discriminerende ontvankelijkheidsvereisten te stellen.

Ten deze stelt de wetgever de toegang tot de rechter in hoger beroep afhankelijk van de consignatie van de sommen die krachtens het vonnis van de rechtbank van eerste aanleg verschuldigd zijn, wanneer er grond is om die consignatie te vragen.

Onder voorbehoud van wat onder B.4.1 tot B.6.2 is gesteld, kan dergelijke inperking van het recht om hoger beroep in te stellen niet als kennelijk onevenredig worden beschouwd ten aanzien van het nagestreefde doel.

Om die redenen,

Het Hof

zegt voor recht :

artikel 92, tweede lid, van het B.T.W.-Wetboek, in de interpretatie van de verwijzende rechter, waarin die bepaling aan de bevoegde ambtenaar een discretionaire bevoegdheid toekent, houdt geen schending in van de artikelen 6 en *6bis* van de Grondwet.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, conform artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 18 november 1992.

De griffier,

De wnd. voorzitter,

L. Potoms

F. Debaedts