KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 49.633/1
VAN 23 JUNI 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 2 mei 2011 door de Minister-President van de Duitstalige Gemeenschap verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 1 juli 2011, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "zur Zustimmung zu dem Zusatzabkommen zum am 10. März 1964 in Brüssel unterzeichneten Abkommen zwischen Belgien und Frankreich zur Vermeidung der Doppelbesteuerung und zur Regelung der gegenseitigen Amts- und Rechtshilfe auf dem Gebiet der Steuern vom Einkommen, in der geänderten Fassung der Zusatzabkommen vom 15. Februar 1971 und vom 8. Februar 1999, geschehen zu Brüssel am 7. Juli 2009", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 9 juni 2011 en 23 juni 2011, het volgende advies gegeven:

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond[1], alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

* *

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

Het om advies voorgelegde voorontwerp strekt ertoe instemming te verlenen met een avenant tot wijziging van het dubbelbelastingverdrag met Frankrijk op het vlak van het uitwisselen van inlichtingen.[2]

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Op 10 maart 1964 is te Brussel een overeenkomst gesloten tussen Frankrijk en België tot voorkoming van dubbele belasting en tot regeling van wederzijdse administratieve en juridische bijstand inzake inkomstenbelastingen. Gelet op haar inhoud had deze overeenkomst enkel betrekking op bevoegdheden van de federale Staat, die zijn instemming verleende bij wet van 14 april 1965.

Op 7 juli 2009 is te Brussel tussen dezelfde partijen een avenant gesloten dat de voormelde overeenkomst, intussen gewijzigd bij drie avenanten gedaan te Brussel respectievelijk op 15 februari 1971, 8 februari 1999 en 12 december 2008, wijzigt. Daarbij is de federale Staat uitgegaan van de veronderstelling dat hij zich opnieuw enkel voor zichzelf engageerde vermits, volgens hem, het avenant enkel betrekking had op belastingen waarvoor hij exclusief bevoegd was.

---

[1] Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat wordt onder rechtsgrond de conformiteit met hogere rechtsnormen verstaan.

[2] Avenant ‘bij de overeenkomst tussen België en Frankrijk tot voorkoming van dubbele belasting en tot regeling van wederzijdse administratieve en juridische bijstand inzake inkomstenbelastingen, ondertekend te Brussel op 10 maart 1964 en gewijzigd door de avenanten van 15 februari 1971 en 8 februari 1999’, gedaan te Brussel op 7 juli 2009.

Een voorontwerp van wet tot instemming met dit avenant is voor advies aan de Raad van State voorgelegd, die heeft geoordeeld dat het in werkelijkheid om een gemengd verdrag gaat aangezien de uitwisseling van inlichtingen die erdoor georganiseerd wordt betrekking heeft op het geheel van de belastingen die in België geheven worden.[3]

Daaruit heeft de Raad van State afgeleid dat het avenant de instemming behoeft van de gewesten en de gemeenschappen vermits deze over een fiscale autonomie beschikken die hen toelaat belastingen in te stellen die in het toepassingsgebied van het avenant vallen.

Uit de documenten gevoegd bij de adviesaanvraag blijkt dat de Werkgroep gemengde verdragen, ingesteld bij het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten ‘over de nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen’, zich op 26 oktober 2010 bij dit standpunt heeft aangesloten.[4]

2. Vermits de bepalingen die het voorwerp zijn van het betrokken avenant, met uitzondering van artikel 2 ervan, bestemd zijn om te worden geïntegreerd in het dubbelbelastingverdrag, en deze bepalingen bovendien niet los van de andere bepalingen van het dubbelbelastingverdrag kunnen worden gelezen, heeft het geen zin enkel met het avenant in te stemmen.

Aangezien evenwel de oorspronkelijke overeenkomst, op zich genomen, geen gemengd verdrag is, zou het evenmin zin hebben in te stemmen met die overeenkomst in haar oorspronkelijke versie.

Bijgevolg is het aangewezen om instemming te verlenen met de “Overeenkomst gedaan te Brussel op 10 maart 1964, zoals gewijzigd door de Avenanten gedaan te Brussel op 15 februari 1971, 8 februari 1999, 12 december 2008 en 7 juli 2009”.

Gelet evenwel op het gegeven dat het avenant ook autonome bepalingen bevat die niet in de overeenkomst worden geïntegreerd, zal, opdat die bepalingen gevolg zouden hebben, ook afzonderlijk instemming moeten worden verleend met het Avenant van 7 juli 2009.

---

[3] Adv.RvS 48.058/1 van 13 april 2010, *Parl.St.* Senaat 2010-11, nr. 5-967/1, 26-36.

[4] De Interministeriële Conferentie voor Buitenlands Beleid (ICBB) stemde via de schriftelijke procedure in met het verslag van de Werkgroep gemengde verdragen, wat bij brieven van 20 januari 2011 is bevestigd.

Artikel 2 van het ontwerp dient dan ook als volgt gesteld te worden:

“Zullen volkomen gevolg hebben:

1° de Overeenkomst tussen België en Frankrijk tot voorkoming van dubbele belasting en tot regeling van wederzijdse administratieve en juridische bijstand inzake inkomstenbelastingen, gedaan te Brussel op 10 maart 1964, zoals gewijzigd door de Avenanten gedaan te Brussel op 15 februari 1971, 8 februari 1999, 12 december 2008 en 7 juli 2009;

2° het Avenant, gedaan te Brussel op 7 juli 2009, bij de overeenkomst tussen België en Frankrijk tot voorkoming van dubbele belasting en tot regeling van wederzijdse administratieve en juridische bijstand inzake inkomstenbelastingen, ondertekend te Brussel op 10 maart 1964 en gewijzigd door de avenanten van 15 februari 1971 en 8 februari 1999.”

Ook het opschrift van het ontwerp zal bijgevolg moeten worden aangepast.

3. Aangezien het avenant in het Frans en in het Nederlands is gesteld, zonder voorrang van één van beide taalversies, zal minstens één van die authentieke versies aan het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap moeten worden voorgelegd. Opdat het Parlement met kennis van zaken zou kunnen beslissen, dient aan het ontwerp bovendien een Duitse vertaling te worden toegevoegd van het om instemming voorgelegde protocol.

Hetzelfde geldt voor de overeenkomst die wordt gewijzigd, alsook voor de wijzigende avenanten.

4. Het nieuwe artikel 20, paragraaf 1, van het dubbelbelastingverdrag (artikel I van het avenant) luidt:

> “De bevoegde autoriteiten van de overeenkomstsluitende Staten wisselen de inlichtingen uit waarvan kan worden verwacht dat ze relevant zullen zijn voor de uitvoering van de bepalingen van deze Overeenkomst of voor de toepassing of de tenuitvoerlegging van de nationale wetgeving met betrekking tot belastingen van elke soort en benaming die worden geheven door of ten behoeve van de overeenkomstsluitende Staten, en, wat Frankrijk betreft, ten behoeve van zijn plaatselijke gemeenschappen, voor zover de belastingheffing waarin die nationale wetgeving voorziet niet in strijd is met de Overeenkomst. De uitwisseling van inlichtingen wordt niet beperkt door de artikelen 1 en 2.”

Artikel 1 van het verdrag omschrijft het personeel toepassingsgebied, namelijk “de verblijfhouder[s] van elk der verdragsluitende Staten”, terwijl artikel 2 de belastingen bepaalt waarop het verdrag van toepassing is. Het gaat om “de inkomstenbelastingen die, ongeacht de wijze van heffing, worden geheven ten behoeve van de Staat, de provinciën en de plaatselijke gemeenschappen” (paragraaf 1 van het artikel). De bestaande belastingen waarop het verdrag in België van toepassing is, zijn de personenbelasting, de vennootschapsbelasting, de rechtspersonenbelasting en de belasting der niet-verblijfhouders, telkens “met inbegrip van het gedeelte van die belastingen geïnd bij wijze van voorheffingen en aanvullende voorheffingen”, alsook “de opcentiemen en bijkomende taksen gevestigd op de basis of op het bedrag van die belastingen” (paragraaf 3 van het artikel).

De nieuwe regeling inzake de uitwisseling van inlichtingen met Frankrijk is evenwel algemeen *en is dus niet beperkt tot de personen bedoeld in artikel 1 van het verdrag en tot de belastingen vermeld in artikel 2 van het verdrag*. Bovendien kunnen ook inlichtingen worden gevraagd aan een bevoegde autoriteit “zelfs al heeft [die autoriteit] die inlichtingen niet nodig voor zijn eigen belastingdoeleinden” (nieuw artikel 20, paragraaf 4, van het verdrag). De Staat aan wie de inlichtingen zijn gevraagd, dient gebruik te maken van “de middelen waarover hij beschikt om de gevraagde inlichtingen te verkrijgen” (idem).

Gelet daarop rijst de vraag wie in België uitvoering zal moeten geven aan een verzoek om inlichtingen uitgaande van een bevoegde autoriteit van Frankrijk.

In het verdrag is niet bepaald wat in België onder “bevoegde autoriteit” wordt verstaan. Aangezien het om een gemengd verdrag gaat, is de bevoegde autoriteit niet exclusief de federale overheid, maar kan het ook om een deelstaat gaan.

Daarom verdient het aanbeveling om op het intern-Belgische vlak te voorzien in een coördinatiemechanisme en -orgaan, zodat de bevoegde autoriteiten van Frankrijk weten tot wie een verzoek om inlichtingen moet worden gericht en de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten onderling kunnen uitmaken op welke wijze gevolg wordt gegeven aan een concreet verzoek. De Raad van State beveelt dan ook aan daarover een samenwerkingsakkoord in de zin van artikel 92*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen te sluiten.[5]

[5] Vergelijk met artikel 1*bis* van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, en het samenwerkingsakkoord van 7 december 2001 ‘tussen de Federale Staat en de Gewesten betreffende de uitwisseling van informatie in het kader van de uitoefening van hun fiscale

5. De vraag rijst of de nieuwe regeling inzake het uitwisselen van inlichtingen tot administratiefrechtelijke of strafrechtelijke beteugeling en tot dwanguitvoering kan leiden wanneer geweigerd wordt mede te werken aan onderzoeksverrichtingen.

Het staat aan de auteur van het ontwerp om zich over deze vraag uit te spreken en om, in functie van zijn bedoelingen, eventueel het instemmingsdecreet aan te vullen met normatieve bepalingen in die zin.

---

bevoegdheden en betreffende de overlegprocedures inzake technische uitvoerbaarheid van door de Gewesten voorgenomen wijzigingen aan de gewestelijke belastingen en inzake de technische uitvoerbaarheid van de invoering door de Gewesten van algemene belastingverminderingen of -vermeerderingen van de verschuldigde personenbelasting’.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. TISON, L. DENYS,	assessoren van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. A. SOMERS, auditeur.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

A. BECKERS M. VAN DAMME