

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 51.907/1/V
VAN 23 AUGUSTUS 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste vakantiekamer, op 30 juli 2012 door de Minister van Financiën verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende de werking van het centraal aanspreekpunt bedoeld in artikel 322, § 3, van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992', heeft het volgende advies gegeven:

1. 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 beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe de werking te regelen van het centraal aanspreekpunt (hierna: CAP), dat is ingesteld bij de Nationale Bank van België ter uitvoering van artikel 322, § 3, van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 (hierna: WIB). Luidens die bepaling is iedere bank-, wissel-, krediet- en spaarinstelling ertoe gehouden om de identiteit van de cliënten en de nummers van hun rekeningen en contracten kenbaar te maken bij het CAP. Het ontwerp vangt aan met een aantal definities, onder meer van de begrippen “rekening” en “contract” (hoofdstuk 1 van het ontwerp). Vervolgens worden de nadere regelen bepaald voor het meedelen van de gegevens door de informatieplichtigen aan het CAP, waarbij onder meer wordt gepreciseerd welk type informatie moet worden meegedeeld, binnen welke termijn, voor welke kalenderjaren en hoelang de aan het CAP meegedeelde gegevens mogen worden bewaard (hoofdstuk 2). Het ontwerp bepaalt voorts hoe het CAP geraadpleegd kan worden (hoofdstuk 3) en bevat bepalingen over de verwerking van persoonsgegevens (hoofdstuk 4). Ten slotte wordt bepaald dat de Nationale Bank van België alle kosten die zij oploopt bij de ontwikkeling, de implementatie, de werking en het onderhoud van het CAP doorrekent aan de Staat en dat haar aansprakelijkheid wordt beperkt tot de schade veroorzaakt door opzettelijke fout of nalatigheid (hoofdstuk 5). Het ontworpen besluit treedt in werking de dag waarop het wordt bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad, met uitzondering van de artikelen 9 tot 14 en 17 tot 19 die later in werking treden (hoofdstuk 6).

3.1. Artikel 322, § 3 WIB luidt:

“§ 3 Iedere bank-, wissel-, krediet- en spaarinstelling is er toe gehouden om volgende gegevens kenbaar te maken bij een centraal aanspreekpunt dat door de Nationale Bank van België wordt gehouden: de identiteit van de cliënten en de nummers van hun rekeningen en contracten.

Wanneer de door de minister aangestelde ambtenaar bedoeld in paragraaf 2, derde lid, heeft vastgesteld dat het gevoerde onderzoek bedoeld in paragraaf 2, één of meer aanwijzingen van belastingontduiking heeft opgeleverd, kan hij de beschikbare gegevens over die belastingplichtige opvragen bij dat centraal aanspreekpunt.

De Koning bepaalt:

1° de werking van het centraal aanspreekpunt en in het bijzonder de bewaringstermijn van de in het eerste lid bedoelde gegevens;

2° de modaliteiten en de periodiciteit van de mededeling door de bank-, wissel-, krediet- en spaarinstellingen van de in het eerste lid bedoelde gegevens;

3° de modaliteiten van de raadpleging door de door de minister aangestelde ambtenaar bedoeld in § 2, derde lid, van de in het eerste lid bedoelde gegevens.

Met als enig doel de verplichtingen van deze paragraaf na te komen, hebben de bank-, wissel-, krediet- en spaarinstellingen en de Nationale Bank van België de toelating om het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen te gebruiken om de cliënten te identificeren.”

3.2. Onder voorbehoud van wat hierna wordt opgemerkt met betrekking tot enkele specifieke onderdelen van de ontworpen regeling, kan het ontworpen besluit geacht worden op algemene wijze rechtsgrond te vinden in voornoemd artikel 322, § 3, derde lid WIB.

3.3.1. Artikel 1, 4° en 5°, van het ontwerp bevat een omschrijving van de in artikel 322, § 3, eerste lid WIB bedoelde “rekeningen” en “contracten” waarvan het nummer door de beoogde instellingen moet worden meegedeeld aan het CAP. Door de auditeur-verslaggever gevraagd naar de precieze draagwijdte van deze omschrijvingen en naar de mogelijke rechtsgrond ervoor, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“De definitie van ‘contracten’ en ‘rekeningen’ in het KB is exhaustief en werd bepaald in overleg met de aangifteplichtigen teneinde de administratieve rompslomp te verminderen door de overdracht van gegevens te beperken tot diegenen die werkelijk bruikbaar zijn in het kader van een fiscaal onderzoek. Een dergelijke beperking werkt de administratieve vereenvoudiging in de hand, beperkt de kosten voor alle betrokken partijen (aangifteplichtigen zowel als de fiscale overheid) en is dus een handeling van goed bestuur. We menen immers dat de overdracht van alle gegevens aangaande rekeningen en contracten een onbegonnen werk zou zijn geweest door de omvang van de mee te delen gegevens (meer dan 200 miljoen gegevens, volgens ruwe schattingen van de sector !). In die zin menen we (...) dat artikel 108 van de Grondwet de rechtsgrond vormt voor deze precisering. (...)”.

3.3.2. Ook al kan het beperken van de administratieve overlast voor de informatieplichtigen in dit geval wellicht worden beschouwd als een maatregel van goed bestuur, moet niettemin worden opgemerkt dat het in een beperkende zin omschrijven van de door de wetgever gehanteerde begrippen “rekeningen” en “contracten”, die bovendien een essentiële band vertonen met het toepassingsgebied van de wettelijke regeling, door de Koning in elk geval slechts mogelijk is voor zover vaststaat dat een dergelijke inperking van wettelijke termen hetzij verenigbaar is met de algemene uitvoeringsbevoegdheid die de Koning ontleent aan artikel 108 van de Grondwet, hetzij kan worden ingepast in een specifieke delegatie van de wetgever.

Artikel 108 van de Grondwet bepaalt dat de Koning de verordeningen maakt en de besluiten neemt die voor de uitvoering van de wetten nodig zijn, zonder ooit de wetten zelf te mogen schorsen of vrijstelling van hun uitvoering te mogen verlenen. Op grond van die algemene uitvoeringsbevoegdheid kan de Koning de draagwijdte van een wet noch uitbreiden, noch beperken, maar kan hij wel uit het beginsel van de wet en haar algemene opzet de gevolgen afleiden die er op natuurlijke wijze uit voortvloeien volgens de geest van de wet en de oogmerken die zij nastreeft.¹ Vraag is of het op een beperkende wijze omschrijven van de in de wet gehanteerde begrippen “contracten” en “rekeningen” als een gevolgtrekking in die zin kan worden beschouwd. Indien dat het geval zou zijn, zou die beperkende omschrijving neerkomen op de explicitering van de duidelijke wil van de wetgever, die dan erin zou dienen te bestaan dat geen gegevens moeten worden meegedeeld betreffende alle rekeningen en contracten, doch enkel betreffende die rekeningen en contracten waarvan de gegevens werkelijk bruikbaar zijn voor het doel dat de wetgever voor ogen heeft, namelijk de bestrijding van belastingontduiking. De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft op basis van de parlementaire voorbereiding van bedoeld artikel 322 WIB evenwel geen aanwijzingen gevonden dat genoemde begrippen in die beperkende zin moeten worden begrepen. Het lijkt er bijgevolg op dat de ontworpen omschrijvingen een beperking van de draagwijdte van bedoelde begrippen inhouden die niet kan worden ingepast in de bevoegdheid die de Koning aan artikel 108 van de Grondwet ontleent.

De delegatiebepalingen die zijn opgenomen in artikel 322, § 3, derde lid WIB - die overigens wat dit aspect van de ontworpen regeling betreft niet door de gemachtigde worden ingeroepen als rechtsgrond -, en die betrekking hebben op het regelen van enkele specifieke aangelegenheden, kunnen evenmin rechtsgrond bieden voor bedoelde bepalingen, aangezien het in beperkende zin omschrijven van de begrippen “rekeningen” en “contracten” niet kan worden ingepast in één van die aangelegenheden.

3.3.3. De conclusie is dan ook dat, zoals de begrippen “rekeningen” en “contracten” (artikel 1, 4° en 5°, van het ontwerp) thans in beperkende zin worden omschreven, de betrokken bepalingen van het ontwerp de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning te buiten gaan en dat ervoor ook geen specifieke delegatie van de wetgever voorhanden is. Die bepalingen zullen bijgevolg eerst doorgang kunnen vinden nadat de wetgever daartoe de noodzakelijke rechtsbasis heeft gecreëerd, in de vorm van een uitdrukkelijke machtiging aan de Koning.

Gelet op deze conclusie, onthoudt de afdeling Wetgeving zich van een nader onderzoek van artikel 1, 4° en 5°, van het ontwerp. Hieruit volgt dat onder meer niet werd onderzocht welke contracten wel en welke contracten niet onder de regeling vallen en of dat onderscheid verantwoord kan worden geacht in het licht van de doelstellingen van de wet.

¹ Cass., 18 november 1924, Pas., 1925, I, 25.

3.4.1. Artikel 2, tweede lid, van het ontwerp bepaalt dat gedurende een periode van zes kalendermaanden de informatieplichtigen kosteloos toegang hebben tot de gegevens van het Rijksregister van de natuurlijke personen om er het rijksregisternummer van hun cliënten-rijksinwoners op te zoeken.

3.4.2. Op vraag van de auditeur-verslaggever heeft de gemachtigde de regeling inzake de toegang van de informatieplichtigen tot het Rijksregister van de natuurlijke personen als volgt geduid:

“(…). Krachtens artikel 5 van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, zoals gewijzigd door artikel 3 van de wet van 15 mei 2007, wordt de machtiging om toegang te hebben tot de informatiegegevens uit het Rijksregister of om er mededeling van te verkrijgen, niet langer door de Koning doch wel door het sectoraal comité van het Rijksregister verleend. De Koning behoudt wel de reglementaire macht om de gevallen te bepalen waarin een dergelijke machtiging door het sectoraal comité niet vereist is. Het voorschrift van deze wet kan evenwel in conflict komen met andere wetsbepalingen, zoals in casu artikel 322, § 3, vierde lid van het WIB (92), zoals ingevoegd bij artikel 17 van de wet van 29 december 2011 houdende diverse bepalingen, luidend als volgt: ‘Met als enig doel de verplichtingen van deze paragraaf na te komen, hebben de bank-, wissel-, krediet- en spaarinstellingen en de Nationale Bank van België de toelating om het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen te gebruiken om de cliënten te identificeren’.

Welnu, ingeval twee wetsbepalingen elkaar tegenspreken, wordt algemeen aanvaard dat:

- de specifieke wet prevaleert op een wetgeving met algemene strekking; *in casu* is de ‘lex specialis’ artikel 322, § 3, vierde lid van het WIB (92) en de ‘lex generalis’ voormeld artikel 5 van de wet van 8 augustus 1983;

- de recentere wetsbepaling prevaleert op de oudere wetsbepaling; *in casu* is artikel 322, § 3, vierde lid van het WIB (92) de recentere bepaling (want daterend van 29 december 2011) en artikel 5 van de wet van 8 augustus 1983 de oudere wetsbepaling (want daterend van 15 mei 2007).

Het conflict tussen beide wetsbepalingen werd immers door de Privacycommissie zelf onder de loep genomen in haar advies 36/2011 van 23 december 2011 waarnaar u verwijst. In punten 21 (*in fine*), 22 en 25 van dat advies stelt de Privacycommissie het volgende: ‘het is eveneens mogelijk dat een dergelijke machtiging wordt verleend door de wet zelf. Het aan de Commissie voorgelegde voorontwerp van wet verleent inderdaad een dergelijke machtiging aan de bedoelde instellingen en aan de NBB [NB: het gaat dus om artikel 322, § 3, vierde lid van het WIB (92), zoals ingevoegd bij artikel 17 van de wet van 29 december 2011]. Naast de gevallen voorzien door de WRR (machtiging door beslissing van het Sectoraal Comité of bij KB) kan de wetgever een privaat of openbaar organisme of een categorie organismen op personen machtigen om het identificatienummer van het RR te gebruiken. De wetgever dient immers de opportuniteit

van iedere inmenging in het privéleven van individuen te onderzoeken, onder meer in het licht van artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 EVRM’.

Noteer nog dat een interessant precedent terzake de recente regelgeving rond de verruimde Centrale voor Kredieten aan Ondernemingen (‘CKO2’) is. De Privacycommissie heeft in eerste instantie de machtiging gegeven door het ontwerp-KB aan de NBB en de financiële sector om het Rijksregisternummer in dat kader te gebruiken, bekritiseerd want niet in lijn met artikel 5 van de wet van 8 augustus 1983. Dientengevolge werd deze machtiging in de wet zelf opgenomen i.p.v. in het uitvoeringsbesluit. Dit heeft blijkbaar geen problemen meer geleverd bij de Raad van State (zie advies 51.240/2 van 18 april 2012 van de afdeling Wetgeving van de Raad van State, B.S. 12/07/2012, p. 38302, waarin geen bezwaren te bespeuren vallen hieromtrent).”

3.4.3. Uit die toelichting blijkt dat de steller van het ontwerp van mening is dat artikel 322, § 3, vierde lid WIB aan de informatieplichtigen toegang verleent tot het Rijksregister. Zoals die wetsbepaling is geredigeerd, geeft ze nochtans enkel toelating om het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen te “gebruiken”, terwijl uit de parlementaire voorbereiding van die bepaling niet kan worden afgeleid dat de wetgever op die wijze ook toegang tot het Rijksregister heeft willen verlenen. De in artikel 2, laatste lid, van het ontwerp opgenomen regeling, waarbij aan de informatieplichtigen tijdelijk toegang tot het Rijksregister wordt verleend, kan bijgevolg niet worden ingepast in voormeld artikel 322, § 3, vierde lid WIB², aangezien moet worden aangenomen dat laatstgenoemde bepaling enkel een regeling bevat voor het “gebruiken” van het identificatienummer bij het Rijksregister. Evenmin kan die regeling worden ingepast in één van de uitdrukkelijke delegatiebepalingen opgenomen in het derde lid van die paragraaf. Artikel 322 WIB biedt bijgevolg geen rechtsgrond voor die regeling.

3.4.4. Voor die regeling zou wel rechtsgrond kunnen worden gevonden in artikel 5 van de wet van 8 augustus 1983 ‘tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen’. Luidens het laatste lid van dat artikel “bepaalt de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad en na advies van het sectoraal comité, in welke gevallen geen machtiging [van

² Zie in dat verband ook advies 36/2011 van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, nr. 42.

het sectoraal comité] vereist is”.³ Indien van die rechtsgrond gebruik wordt gemaakt, dient dan wel voorafgaandelijk het advies te worden ingewonnen van het sectoraal comité en dient het ontworpen besluit te worden overlegd in de Ministerraad. In de aanhef van het ontwerp dient in dat geval melding te worden gemaakt van artikel 5 van de wet van 8 augustus 1983. Zo voor deze mogelijkheid niet wordt geopteerd, zal artikel 2, laatste lid, in elk geval uit het ontwerp moeten worden weggelaten en zal voor het verkrijgen van toegang tot de gegevens van het Rijksregister de procedure bedoeld in voormeld artikel 5, eerste lid, moeten worden gevolgd, hetgeen impliceert dat de toelating wordt verleend door het sectoraal comité van het Rijksregister.

3.5. Artikel 21 van het ontwerp bepaalt dat de Nationale Bank van België enkel aansprakelijk kan worden gesteld voor de schade veroorzaakt door de opzettelijke fout of nalatigheid begaan door haarzelf of een van haar aangestelden.

Die bepaling wijkt af van de gemeenrechtelijke regels van aansprakelijkheid (artikel 1382 e.v. BW). Voor een dergelijke afwijking kan evenwel geen rechtsgrond worden gevonden in één van de uitdrukkelijke machtigingen opgenomen in artikel 322, § 3, derde lid WIB. Artikel 21 dient bijgevolg uit het ontwerp te worden weggelaten.

VORMVEREISTEN

4. Uit artikel 19/1, § 1, van de wet van 5 mei 1997 ‘betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling’ vloeit voort dat in beginsel elk voorontwerp van wet, elk ontwerp van koninklijk besluit en elk voorstel van beslissing dat ter goedkeuring aan de Ministerraad moet worden voorgelegd, aanleiding moet geven tot een voorafgaand onderzoek met betrekking tot de noodzaak om een effectbeoordeling inzake duurzame ontwikkeling uit te voeren.

Dergelijk onderzoek heeft met betrekking tot het voorliggende ontwerp wellicht nog niet plaats gevonden en zal bijgevolg in voorkomend geval nog moeten worden verricht. Indien uit dit voorafgaand onderzoek bovendien zou blijken dat een effectbeoordeling in de zin van artikel 19/2 van dezelfde wet noodzakelijk is, en als gevolg van die effectbeoordeling wijzigingen zouden worden aangebracht in de tekst van het ontwerp, zoals dat thans om advies

³ Overeenkomstig artikel 5, eerste lid, wordt de machtiging om toegang te hebben tot de informatiegegevens bedoeld in artikel 3, eerste en tweede lid, of om er mededeling van te verkrijgen, en de machtiging om toegang te hebben tot de informatiegegevens betreffende de vreemdelingen ingeschreven in het wachtregister bedoeld in artikel 1, § 1, eerste lid, 2°, van de wet van 19 juli 1991 ‘betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen’, verleend door het sectoraal comité van het Rijksregister ingesteld door artikel 15 van die wet.

aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, is voorgelegd, zullen deze wijzigingen eveneens om advies aan de Raad moeten worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

5. In artikel 2, eerste lid, 1°, van het ontwerp wordt bepaald dat het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen moet worden meegedeeld of, “bij ontstentenis hiervan”, een aantal andere inlichtingen. Het is evenwel niet duidelijk wat moet worden begrepen onder “bij ontstentenis hiervan”: wordt daaronder het geval verstaan waarin de cliënt geen identificatienummer heeft of worden daaronder de gevallen verstaan waarin de informatieplichtige niet in het bezit is van dat identificatienummer of er zelf voor opteert om in de plaats van het identificatienummer de andere inlichtingen te verstrekken. Dit dient te worden verduidelijkt in het ontwerp.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraad, voorzitter,
	J. VAN NIEUWENHOVE,	
	S. DE TAEYE,	staatsraden,
	M. TISON,	assessor van de afdeling Wetgeving,
	W. GEURTS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de Heer F. VANNESTE, auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

W. GEURTS

W. VAN VAERENBERGH

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 51.907/1/V
DU 23 AOÛT 2012

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

LE CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre des Finances, le 30 juillet 2012, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'relatif au fonctionnement du point de contact central visé à l'article 322, § 3, du Code des impôts sur les revenus 1992', a donné l'avis suivant :

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation s'est limitée à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de régler le fonctionnement du point de contact central (ci-après : P.C.C.) institué auprès de la Banque nationale de Belgique en exécution de l'article 322, § 3, du Code des impôts sur les revenus 1992 (ci-après C.I.R.). Cette disposition impose à tout établissement de banque, de change, de crédit et d'épargne de communiquer l'identité des clients et les numéros de leurs comptes et contrats au P.C.C. Le projet définit d'abord un certain nombre de notions, notamment, celles de « compte » et de « contrat » (chapitre 1^{er} du projet). Il fixe ensuite les modalités selon lesquelles les redevables d'information doivent communiquer les données au P.C.C. et précise notamment quel type d'informations il faut communiquer, dans quel délai, pour quelles années calendaires, et combien de temps les données transmises au P.C.C. peuvent être conservées (chapitre 2). Le projet détermine en outre comment le P.C.C. peut être consulté (chapitre 3) et comporte des dispositions relatives au traitement des données à caractère personnel (chapitre 4). Il est enfin précisé que la Banque nationale de Belgique impute à l'État tous les frais qu'elle encourt à l'occasion du développement, de l'installation, du fonctionnement et de la maintenance du P.C.C. et que sa responsabilité est limitée au dommage causé par la faute ou la négligence intentionnelle (chapitre 5). L'arrêté en projet entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge, à l'exception des articles 9 à 14 et 17 à 19, qui entrent en vigueur à une date ultérieure (chapitre 6).

3.1. L'article 322, § 3, du C.I.R. énonce ce qui suit :

« § 3 Tout établissement de banque, de change, de crédit et d'épargne est tenu de communiquer les données suivantes à un point de contact central tenu par la Banque Nationale de Belgique : l'identité des clients et les numéros de leurs comptes et contrats.

Lorsque l'agent désigné par le ministre, visé au paragraphe 2, alinéa 3, a constaté que l'enquête visée au paragraphe 2, a révélé un ou plusieurs indices de fraude fiscale, il peut demander au point de contact central les données disponibles relatives à ce contribuable.

Le Roi détermine :

1° le mode de fonctionnement du point de contact central, en particulier le délai de conservation des données visées à l'alinéa 1^{er};

2° les modalités et la périodicité de la communication par les établissements de banque, de change, de crédit et d'épargne des données visées à l'alinéa 1^{er};

3° les modalités de consultation par l'agent désigné par le ministre visé au § 2, troisième alinéa, des données visées à l'alinéa 1^{er}.

Dans le seul but de respecter les obligations du présent paragraphe, les établissements de banque, de change, de crédit et d'épargne et la Banque nationale de Belgique ont l'autorisation d'utiliser le numéro d'identification dans le Registre national des personnes physiques pour identifier les clients ».

3.2. Sous réserve des observations formulées ci-après à propos de quelques éléments spécifiques des dispositions en projet, on peut considérer que l'article 322, § 3, alinéa 3, du C.I.R. procure un fondement juridique général à l'arrêté en projet.

3.3.1. L'article 1^{er}, 4° et 5°, du projet comporte une définition des « comptes » et « contrats » visés à l'article 322, § 3, alinéa 1^{er}, du C.I.R., dont les numéros doivent être communiqués au P.C.C. par les établissements visés. Interrogé par l'auditeur-rapporteur au sujet de la portée précise de ces définitions et de leur fondement juridique éventuel, le délégué a répondu ce qui suit :

« De definitie van 'contracten' en 'rekeningen' in het KB is exhaustief en werd bepaald in overleg met de aangifteplichtigen teneinde de administratieve rompslomp te verminderen door de overdracht van gegevens te beperken tot diegenen die werkelijk bruikbaar zijn in het kader van een fiscaal onderzoek. Een dergelijke beperking werkt de administratieve vereenvoudiging in de hand, beperkt de kosten voor alle betrokken partijen (aangifteplichtigen zowel als de fiscale overheid) en is dus een handeling van goed bestuur. We menen immers dat de overdracht van alle gegevens aangaande rekeningen en contracten een onbegonnen werk zou zijn geweest door de omvang van de mee te delen gegevens (meer dan 200 miljoen gegevens, volgens ruwe schattingen van de sector !). In die zin menen we (...) dat artikel 108 van de Grondwet de rechtsgrond vormt voor deze precisering. (...) ».

3.3.2. Même s'il est permis de considérer en l'occurrence que la limitation de la surcharge administrative pour les redevables d'information est sans doute une mesure de bonne administration, il faut cependant observer que le Roi ne peut en tout cas définir restrictivement les notions de « comptes » et de « contrats » utilisées par le législateur, qui sont en outre étroitement liées au champ d'application du dispositif législatif, que dans la mesure où il s'avère qu'une telle restriction des termes légaux soit compatible avec le pouvoir général d'exécution

que le Roi puise dans l'article 108 de la Constitution, soit peut s'inscrire dans une délégation spécifique émanant du législateur.

L'article 108 de la Constitution dispose que le Roi fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois, sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution. Si ce pouvoir général d'exécution ne permet pas au Roi d'étendre ou de restreindre la portée d'une loi, il l'autorise néanmoins à dégager du principe de celle-ci et de son économie générale, les conséquences qui en dérivent naturellement d'après l'esprit de la loi et les fins qu'elle poursuit⁴. Reste à savoir si on peut considérer que définir restrictivement les notions de « contrats » et de « comptes » utilisées dans la loi est une telle conséquence. Si tel était le cas, cette définition restrictive reviendrait à expliciter l'intention manifeste du législateur, qui devrait alors consister à ne pas imposer la communication de données pour tous les comptes et contrats, mais seulement pour ceux dont les données permettent effectivement de réaliser le but poursuivi par le législateur, à savoir la lutte contre la fraude fiscale. Le Conseil d'État, section de législation, n'a cependant pas trouvé d'indices dans les travaux préparatoires de l'article 322 du C.I.R. visé indiquant que ces notions devraient être comprises dans ce sens restrictif. Il semble par conséquent que la limitation de la portée des notions visées, que renferment les définitions en projet, ne peut pas se concilier avec le pouvoir que le Roi puise dans l'article 108 de la Constitution.

Les délégations prévues à l'article 322, § 3, alinéa 3, du C.I.R. – qu'au demeurant le délégué n'invoque pas comme fondement juridique pour cet aspect des dispositions en projet – et qui concernent le règlement de quelques matières spécifiques ne peuvent pas davantage procurer de fondement juridique aux dispositions visées, dès lors que la définition restrictive des notions de « comptes » et de « contrats » ne peut pas s'inscrire dans une de ces matières.

3.3.3. Force est dès lors de conclure que telles que les notions de « comptes » et de « contrats » (article 1^{er}, 4^o et 5^o, du projet) sont actuellement définies à savoir de manière restrictive, les dispositions concernées du projet excèdent le pouvoir général d'exécution du Roi et qu'elles ne reposent pas non plus sur une délégation spécifique du législateur. Il s'ensuit que ces dispositions ne pourront se concrétiser qu'après que le législateur aura d'abord créé la base juridique requise à cet effet sous la forme d'une habilitation formelle au Roi.

Eu égard à cette conclusion, la section de législation renonce à poursuivre l'examen de l'article 1^{er}, 4^o et 5^o, du projet. Il n'a donc pas été examiné, notamment, quels contrats sont visés par la réglementation et lesquels ne le sont pas et si on peut considérer que cette différence est justifiée au regard des objectifs de la loi.

⁴ Cass., 18 novembre 1924, Pas., 1925, I, 25.

3.4.1. L'article 2, alinéa 2, du projet énonce que durant une période de six mois calendaires, les redevables d'information ont gratuitement accès aux données du Registre national des personnes physiques afin d'y rechercher le numéro de registre national de leurs clients résidents.

3.4.2. À la demande de l'auditeur-rapporteur, le délégué a commenté les règles relatives à l'accès au Registre national des personnes physiques par les redevables d'information de la manière suivante :

« (...). Krachtens artikel 5 van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, zoals gewijzigd door artikel 3 van de wet van 15 mei 2007, wordt de machtiging om toegang te hebben tot de informatiegegevens uit het Rijksregister of om er mededeling van te verkrijgen, niet langer door de Koning doch wel door het sectoraal comité van het Rijksregister verleend. De Koning behoudt wel de reglementaire macht om de gevallen te bepalen waarin een dergelijke machtiging door het sectoraal comité niet vereist is. Het voorschrift van deze wet kan evenwel in conflict komen met andere wetsbepalingen, zoals in casu artikel 322, § 3, vierde lid van het WIB (92), zoals ingevoegd bij artikel 17 van de wet van 29 december 2011 houdende diverse bepalingen, luidend als volgt: 'Met als enig doel de verplichtingen van deze paragraaf na te komen, hebben de bank-, wissel-, krediet- en spaarinstellingen en de Nationale Bank van België de toelating om het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen te gebruiken om de cliënten te identificeren'.

Welnu, ingeval twee wetsbepalingen elkaar tegenspreken, wordt algemeen aanvaard dat:

- de specifieke wet prevaleert op een wetgeving met algemene strekking; *in casu* is de 'lex specialis' artikel 322, § 3, vierde lid van het WIB (92) en de 'lex generalis' voormeld artikel 5 van de wet van 8 augustus 1983;

- de recentere wetsbepaling prevaleert op de oudere wetsbepaling; *in casu* is artikel 322, § 3, vierde lid van het WIB (92) de recentere bepaling (want daterend van 29 december 2011) en artikel 5 van de wet van 8 augustus 1983 de oudere wetsbepaling (want daterend van 15 mei 2007).

Het conflict tussen beide wetsbepalingen werd immers door de Privacycommissie zelf onder de loep genomen in haar advies 36/2011 van 23 december 2011 waarnaar u verwijst. In punten 21 (*in fine*), 22 en 25 van dat advies stelt de Privacycommissie het volgende: 'het is eveneens mogelijk dat een dergelijke machtiging wordt verleend door de wet zelf. Het aan de Commissie voorgelegde voorontwerp van wet verleent inderdaad een dergelijke machtiging aan de bedoelde instellingen en aan de NBB [NB: het gaat dus om artikel 322, § 3, vierde lid van het WIB (92), zoals ingevoegd bij artikel 17 van de wet van 29 december 2011]. Naast de gevallen voorzien door de WRR (machtiging door beslissing van het Sectoraal Comité of bij KB) kan de wetgever een privaat of openbaar organisme of een categorie organismen op personen machtigen om het identificatienummer van het RR te gebruiken. De wetgever dient immers de opportuniteit

van iedere inmenging in het privéleven van individuen te onderzoeken, onder meer in het licht van artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 EVRM’.

Noteer nog dat een interessant precedent terzake de recente regelgeving rond de verruimde Centrale voor Kredieten aan Ondernemingen (‘CKO2’) is. De Privacycommissie heeft in eerste instantie de machtiging gegeven door het ontwerp-KB aan de NBB en de financiële sector om het Rijksregisternummer in dat kader te gebruiken, bekritiseerd want niet in lijn met artikel 5 van de wet van 8 augustus 1983. Dientengevolge werd deze machtiging in de wet zelf opgenomen i.p.v. in het uitvoeringsbesluit. Dit heeft blijkbaar geen problemen meer geleverd bij de Raad van State (zie advies 51.240/2 van 18 april 2012 van de afdeling Wetgeving van de Raad van State, B.S. 12/07/2012, p. 38302, waarin geen bezwaren te bespeuren vallen hieromtrent). »

3.4.3. Il résulte de ces précisions que l’auteur du projet estime que l’article 322, § 3, alinéa 4, du C.I.R. permet aux redevables d’information d’avoir accès au Registre national. Telle qu’elle est rédigée, cette disposition législative n’autorise cependant que l’« utilisation » du numéro d’identification du Registre national des personnes physiques, sans qu’il puisse être déduit des travaux préparatoires y relatifs que le législateur a ainsi également voulu permettre l’accès au Registre national. Le dispositif inscrit dans l’article 2, dernier alinéa, du projet, qui donne aux redevables d’information un accès temporaire au Registre national, ne peut par conséquent se concilier avec l’article 322, § 3, alinéa 4, du C.I.R. précité⁵, dès lors qu’il y a lieu de considérer que cette dernière disposition ne règle que l’« utilisation » du numéro d’identification du Registre national. Le dispositif précité ne peut pas davantage s’inscrire dans une des délégations formelles visées au troisième alinéa de ce paragraphe. Il s’ensuit que l’article 322 du C.I.R. ne lui procure pas de fondement juridique.

3.4.4. Ce dispositif pourrait cependant trouver un fondement juridique à l’article 5 de la loi du 8 août 1983 ‘organisant un registre national des personnes physiques’. Selon le dernier alinéa de cet article, « le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres et après avis du comité sectoriel, les cas dans lesquels une autorisation [du comité sectoriel] n’est pas requise »⁶. Si ce fondement juridique est invoqué, il s’impose alors de recueillir préalablement l’avis du comité sectoriel et de soumettre l’arrêté en projet à la délibération en Conseil des Ministres. Le préambule du projet doit alors faire mention de l’article 5 de la loi du 8 août 1983.

⁵ Voir également à ce sujet l’avis 36/2011 de la Commission de la protection de la vie privée, n° 42.

⁶ Conformément à l’article 5, alinéa 1^{er}, l’autorisation d’accéder aux informations visées à l’article 3, alinéas 1^{er} et 2, ou d’en obtenir communication, et l’autorisation d’accéder aux informations concernant les étrangers inscrits au registre d’attente visé à l’article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, de la loi du 19 juillet 1991 ‘relative aux registres de la population, aux cartes d’identité, aux cartes d’étranger et aux documents de séjour et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques’, sont accordées par le comité sectoriel du Registre national institué par l’article 15 de cette loi.

Si cette possibilité n'est pas retenue, l'article 2, dernier alinéa, devra en tout cas être distrait du projet et l'obtention de l'accès aux informations du Registre national nécessitera de suivre la procédure visée à l'article 5, alinéa 1^{er}, précité, ce qui implique que le comité sectoriel du Registre national accorde l'autorisation.

3.5. L'article 21 du projet dispose que la Banque nationale de Belgique ne peut être tenue responsable que du dommage causé par la faute ou la négligence intentionnelle commise par elle-même ou par un de ses préposés.

Cette disposition déroge aux règles du droit commun de la responsabilité (articles 1382 et s. du C. civ). Aucune des délégations formelles prévues à l'article 322, § 3, alinéa 3, du C.I.R. ne peut cependant procurer de fondement juridique à une telle dérogation. L'article 21 doit par conséquent être omis du projet.

FORMALITÉS

4. Il découle de l'article 19/1, § 1^{er}, de la loi du 5 mai 1997 'relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable' que les avant-projets de loi, les projets d'arrêté royal et les propositions de décisions devant être soumises à l'approbation du Conseil des ministres, doivent en principe faire l'objet d'un examen préalable de la nécessité de réaliser une évaluation d'incidence sur le développement durable.

Cet examen n'a peut-être pas encore été accompli en ce qui concerne le projet soumis pour avis et devra dès lors, le cas échéant, encore être réalisé. Si cet examen préalable révèle en outre qu'une évaluation d'incidence au sens de l'article 19/2 de cette même loi est nécessaire et si, consécutivement à cette évaluation d'incidence, des modifications sont apportées au texte du projet, tel qu'il est à présent soumis au Conseil d'État, section de législation, pour avis, il y aura lieu de soumettre également ces modifications à l'avis du Conseil.

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

5. L'article 2, alinéa 1^{er}, 1^o, du projet dispose que le numéro d'identification du Registre national des personnes physiques doit être communiqué ou, « à défaut », un certain nombre d'autres renseignements. On n'aperçoit cependant pas ce qu'il y a lieu d'entendre par « à défaut » : vise-t-on le cas dans lequel le client n'a pas de numéro d'identification ou les cas dans lesquels le redevable d'information n'est pas en possession de ce numéro d'identification ou

a lui-même choisi de fournir les autres renseignements à la place du numéro d'identification ? Le projet doit le préciser.

La chambre était composée de

Messieurs	W. VAN VAERENBERGH,	conseiller d'État, président,
	J. VAN NIEUWENHOVE,	conseillers d'État,
	S. DE TAEYE,	
	M. TISON,	assesseur de la section de législation,
	W. GEURTS,	greffier.

Le rapport a été présenté par Monsieur F. VANNESTE, auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de Monsieur B. SEUTIN, conseiller d'État.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

W. GEURTS

W. VAN VAERENBERGH