



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 52.248/1
van 8 november 2012

over

een voorontwerp van ordonnantie 'houdende
instemming met:

1° de Overeenkomst tussen het Koninkrijk België en de regering van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland tot het vermijden van dubbele belasting en tot het voorkomen van het ontgaan van belasting naar het inkomen en naar vermogenswinsten, ondertekend te Brussel op 1 juni 1987 en gewijzigd door het Protocol gedaan te Parijs op 24 juni 2009;

2° het Protocol, gedaan te Parijs op 24 juni 2009, tot wijziging van de Overeenkomst tussen het Koninkrijk België en de regering van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland tot het vermijden van dubbele belasting en tot het voorkomen van het ontgaan van belasting naar het inkomen en naar vermogenswinsten, ondertekend te Brussel op 1 juni 1987'.

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 52.248/1
du 8 novembre 2012

sur

un avant-projet d'ordonnance 'portant
assentiment :

1° à la Convention entre le Royaume de Belgique et le gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord tendant à éviter la double imposition et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur les gains en capital, signée à Bruxelles le 1^{er} juin 1987, telle que modifiée par le Protocole fait à Paris le 24 juin 2009;

2° au Protocole, fait à Paris le 24 juin 2009, modifiant la Convention entre le Royaume de Belgique et le gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord tendant à éviter la double imposition et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur les gains en capital, signée à Bruxelles le 1^{er} juin 1987'.

Op 16 oktober 2012 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Financiën, Begroting, Openbaar Ambt en Externe Betrekkingen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'houdende instemming met:

1° de Overeenkomst tussen het Koninkrijk België en de regering van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland tot het vermijden van dubbele belasting en tot het voorkomen van het ontgaan van belasting naar het inkomen en naar vermogenswinsten, ondertekend te Brussel op 1 juni 1987 en gewijzigd door het Protocol gedaan te Parijs op 24 juni 2009;

2° het Protocol, gedaan te Parijs op 24 juni 2009, tot wijziging van de Overeenkomst tussen het Koninkrijk België en de regering van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland tot het vermijden van dubbele belasting en tot het voorkomen van het ontgaan van belasting naar het inkomen en naar vermogenswinsten, ondertekend te Brussel op 1 juni 1987'.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 8 november 2012. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Jo BAERT en Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraden, Lieven DENYS, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Anja SOMERS, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jo BAERT, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 november 2012.

*

Le 16 octobre 2012, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé des Finances, du Budget, de la Fonction publique et des Relations extérieures à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance 'portant assentiment :

1° à la Convention entre le Royaume de Belgique et le gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord tendant à éviter la double imposition et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur les gains en capital, signée à Bruxelles le 1^{er} juin 1987, telle que modifiée par le Protocole fait à Paris le 24 juin 2009;

2° au Protocole, fait à Paris le 24 juin 2009, modifiant la Convention entre le Royaume de Belgique et le gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord tendant à éviter la double imposition et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur les gains en capital, signée à Bruxelles le 1^{er} juin 1987'.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 8 novembre 2012. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Jo BAERT et Wilfried VAN VAERENBERGH, conseillers d'État, Lieven DENYS, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Anja SOMERS, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jo BAERT, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 8 novembre 2012.

*

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 toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN ORDONNANTIE

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie strekt ertoe instemming te verlenen met het dubbelbelastingverdrag met het Verenigd Koninkrijk, zoals gewijzigd,² en met een protocol tot wijziging van het dubbelbelastingverdrag met het Verenigd Koninkrijk.³

VOORAFGAANDE OPMERKING IN VERBAND MET DE BEPERKING VAN HET ONDERZOEK

3. Op 23 juni 2011 heeft de Raad van State reeds een advies gegeven over een voorontwerp van ordonnantie ‘houdende instemming met het Protocol tot wijziging van de Overeenkomst van 1 juni 1987 tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland tot het vermijden van dubbele belasting en tot het voorkomen van het ontgaan van belasting inzake belastingen naar het inkomen en naar vermogenswinsten, gedaan te Parijs op 24 juni 2009’, nl. advies 49.746/1.

Artikel 1 van het ontwerp is identiek aan de in 2011 voorgelegde tekst. De wijzigingen die zijn aangebracht in het opschrift en in artikel 2 van het ontwerp, zijn het gevolg van opmerkingen die in het toenmalige advies zijn gemaakt.

Het onderzoek wordt daarom beperkt tot artikel 3 van het ontwerp, dat nieuw is in vergelijking met de tekst waarover de Raad van State op 23 juni 2011 advies heeft gegeven.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

4. Het advies van de Economische en Sociale Raad voor het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest werd op 9 oktober 2012 gevraagd, maar is, voor zover bekend, nog niet gegeven.

¹ Aangezien het om een voorontwerp van ordonnantie gaat, wordt onder “rechtsgrond” de conformiteit met hogere rechtsnormen verstaan.

² Overeenkomst ‘tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland tot het vermijden van dubbele belasting en tot het voorkomen van het ontgaan van belasting inzake belastingen naar het inkomen en naar vermogenswinsten’, ondertekend te Brussel op 1 juni 1987, gewijzigd bij het protocol, gedaan te Parijs op 24 juni 2009.

³ Protocol ‘amending the Convention between the Government of het United Kingdom of Great Britain and northern Ireland and the Government of the Kingdom of Belgium for the avoidance of double taxation and the prevention of fiscal evasion with respect to taxes on income and capital gains, signed at Brussels on 1 June 1987’, gedaan te Parijs op 24 juni 2009.

Ingeval het voorliggende ontwerp naar aanleiding van het vervullen van dit voorafgaande vormvereiste nog mocht worden gewijzigd, zouden de gewijzigde of nieuwe bepalingen van het voorontwerp alsnog om advies aan de afdeling Wetgeving moeten worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

5. Artikel 3 van het ontwerp bepaalt dat de wijzigingen aan artikel XVIII van het dubbelbelastingverdrag, die de werkingssfeer ervan formeel uitbreiden tot belastingen geheven door “andere beleidsniveaus” – overigens zonder te specificeren om welke beleidsniveaus het kan gaan –, volkomen uitwerking zullen hebben. Wel wordt de Regering van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest de verplichting opgelegd om elke wijziging in die zin mede te delen aan het Brussels Hoofdstedelijk Parlement binnen een termijn van drie maanden na de aanvaarding ervan.

Daarover om toelichting verzocht, heeft de gemachtigde het volgende verklaard:

“In bepaalde verdragen wordt het toepassingsgebied van de erin vervatte informatieverplichtingen beperkt tot de belastingen voor of geïnd door de verdragsluitende staten. Er wordt geen melding gemaakt van de belastingen van de politieke onderverdelingen van deze staten.

In het kader van het overleg tussen de Gemeenschappen, de Gewesten en de federale overheid werd beslist om te proberen om (op termijn) het toepassingsgebied van deze informatieverplichting via protocol expliciet uit te breiden tot de belastingen van de politieke onderverdelingen van de verdragsluitende staten.

Deze eventueel af te sluiten protocollen zouden normaal opnieuw ter goedkeuring moeten worden voorgelegd aan het federale parlement en de deelstaatarlamenten.

Teneinde de last van een dergelijke ronde van nieuwe parlementaire goedkeuringen te voorkomen, wordt in de thans voorliggende ordonnanties een artikel ingeschreven dat erin bestaat dat het Brussels Hoofdstedelijk Parlement nu reeds zijn goedkeuring hecht aan de, overeenkomstig vorige alinea tot stand gekomen, eventuele toekomstige protocollen.

Wanneer de protocollen ter uitbreiding van het toepassingsgebied van de informatieverplichting zouden worden ondertekend, zou dan voor de ratificatie ervan geen passage langs het Brussels Hoofdstedelijk Parlement meer nodig zijn.”

Gelet op het voorgaande is het de bedoeling het Parlement reeds te laten instemmen met toekomstige wijzigingen aan artikel XVIII van het dubbelbelastingverdrag, die de werkingssfeer ervan formeel uitbreiden tot belastingen geheven door “andere beleidsniveaus”.

Als een verdrag in een bijzondere procedure voorziet om, zonder tussenkomst van het parlementair orgaan, wijzigingen in het verdrag aan te brengen (bv. een procedure die de regering toelaat om stilzwijgend haar akkoord te verlenen met door andere verdragspartijen voorgestelde wijzigingen aan het verdrag), dient het betrokken parlement ook met die

toekomstige wijzigingen van het verdrag in te stemmen.⁴ Weliswaar is het niet uitgesloten dat deze instemming vooraf wordt gegeven,⁵ maar zulk een voorafgaande instemming is, om in overeenstemming te zijn met artikel 167, § 3, van de Grondwet, slechts aanvaardbaar voor zover het betrokken parlement weet binnen welke grenzen ze wordt verleend.⁶

In dit geval bevat het dubbelbelastingverdrag, zoals het is gewijzigd, echter geen procedure om artikel XVIII te wijzigen waardoor het prerogatief van het Parlement om met die wijzigingen in te stemmen, zou worden miskend indien het Parlement niet vooraf instemt met die toekomstige wijzigingen.

Niet alleen past het dan ook niet om een dergelijke bepaling op te nemen in het ontwerp, het zou ook in strijd zijn met artikel 167, § 3, van de Grondwet. Artikel 3 dient derhalve uit het ontwerp te worden weggelaten.

*

⁴ J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State, afdeling Wetgeving*, Antwerpen, Maklu, 1999, 549-550.

⁵ Cass. 19 maart 1981, *Arr. Cass.* 1980-81, 808 en *J.T.* 1982, 565, met noot J. VERHOEVEN; Cass. 2 mei 2002, *Pas.* 2002, I, 1048.

⁶ Zie o.m. Adv.RvS 26.355/9 van 2 juli 1997 over het voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 11 maart 1999 'houdende instemming met het Memorandum van Overeenkomst over de ontwikkelingssamenwerking tussen het Koninkrijk België en de Republiek Zuid-Afrika, ondertekend te Brussel op 16 maart 1995' (*Parl.St.* Senaat, 1998-99, nr. 1-1168/1, (13), 14), en andere adviezen vermeld door J. MASQUELIN, *Le droit des traités dans l'ordre juridique et dans la pratique diplomatique belges*, Brussel, Bruylant, 1980, 214-215 en 276-277 en door J. VELAERS, o.c., 550-551. Raadpl. ook J. VERHOEVEN, noot bij Cass. 19 maart 1981, *J.T.* 1982, 566.

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 a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique ¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET D'ORDONNANCE

2. L'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis a pour objet de porter assentiment à la convention préventive de la double imposition avec le Royaume-Uni, telle que modifiée ², et à un protocole modifiant la convention préventive de la double imposition avec le Royaume-Uni ³.

OBSERVATION PRÉALABLE RELATIVE À LA LIMITATION DE L'EXAMEN

3. Le 23 juin 2011, le Conseil d'État a déjà rendu un avis sur un avant-projet d'ordonnance 'portant assentiment au Protocole modifiant la Convention du 1^{er} juin 1987 entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord tendant à éviter la double imposition et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur les gains en capital, fait à Paris le 24 juin 2009', à savoir l'avis 49.746/1.

L'article 1^{er} du projet est identique au texte soumis pour avis en 2011. Les modifications apportées à l'intitulé et à l'article 2 du projet sont le résultat des observations formulées à propos de l'avis rendu à l'époque.

C'est pourquoi le Conseil d'État limite son examen à l'article 3 du projet, qui est nouveau par rapport au texte sur lequel il a donné un avis le 23 juin 2001.

¹ S'agissant d'un avant-projet d'ordonnance, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

² Convention 'entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord tendant à éviter la double imposition et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur les gains en capital', signée à Bruxelles le 1^{er} juin 1987, modifiée par le protocole fait à Paris le 24 juin 2009.

³ Protocole 'modifiant la Convention entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord tendant à éviter la double imposition et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur les gains en capital, signée à Bruxelles le 1^{er} juin 1987', fait à Paris le 24 juin 2009.

FORMALITÉS PRÉALABLES

4. L'avis du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale a été demandé le 9 octobre 2012 mais, à la connaissance du Conseil d'État, n'a pas encore été donné.

Dans le cas où le projet à l'examen serait encore modifié à la suite de l'accomplissement de cette formalité préalable, les dispositions modifiées ou nouvelles de l'avant-projet devraient encore être soumises à l'avis de la section de législation.

EXAMEN DU TEXTE

Article 3

5. L'article 3 du projet dispose que les modifications à l'article XVIII de la convention préventive de la double imposition, qui étendent formellement son champ d'application aux impôts perçus par « d'autres niveaux de pouvoir » – du reste sans spécifier les niveaux de pouvoir dont il peut s'agir –, sortiront leur plein et entier effet. Toutefois, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale est tenu de communiquer toute modification en ce sens au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale dans les trois mois qui suivent son adoption.

Invité à fournir des précisions à ce sujet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« In bepaalde verdragen wordt het toepassingsgebied van de erin vervatte informatieverplichtingen beperkt tot de belastingen voor of geïnd door de verdragsluitende staten. Er wordt geen melding gemaakt van de belastingen van de politieke onderverdelingen van deze staten.

In het kader van het overleg tussen de Gemeenschappen, de Gewesten en de federale overheid werd beslist om te proberen om (op termijn) het toepassingsgebied van deze informatieverplichting via protocol expliciet uit te breiden tot de belastingen van de politieke onderverdelingen van de verdragsluitende staten.

Deze eventueel af te sluiten protocollen zouden normaal opnieuw ter goedkeuring moeten worden voorgelegd aan het federale parlement en de deelstaatarlementen.

Teneinde de last van een dergelijke ronde van nieuwe parlementaire goedkeuringen te voorkomen, wordt in de thans voorliggende ordonnances een artikel ingeschreven dat erin bestaat dat het Brussels Hoofdstedelijk Parlement nu reeds zijn goedkeuring hecht aan de, overeenkomstig vorige alinea tot stand gekomen, eventuele toekomstige protocollen.

Wanneer de protocollen ter uitbreiding van het toepassingsgebied van de informatieverplichting zouden worden ondertekend, zou dan voor de ratificatie ervan geen passage langs het Brussels Hoofdstedelijk Parlement meer nodig zijn ».

Eu égard aux considérations qui précèdent, l'intention est que le Parlement donne déjà son assentiment aux modifications futures à l'article XVIII de la convention préventive de la double imposition, qui étendent formellement son champ d'application aux impôts perçus par « d'autres niveaux de pouvoir ».

Si une convention prévoit une procédure particulière visant à apporter des modifications à une convention en dehors de l'intervention de l'organe parlementaire (par exemple une procédure permettant au gouvernement de marquer tacitement son accord sur des modifications à la convention proposées par d'autres parties à la convention), le parlement concerné doit également donner son assentiment à ces modifications futures de la convention ⁴. S'il n'est pas exclu que cet assentiment soit donné anticipativement ⁵, un tel assentiment préalable ne peut être admis pour être compatible avec l'article 167, § 3, de la Constitution que pour autant que le parlement concerné connaisse les limites dans lesquelles il est donné ⁶.

En l'occurrence, la convention préventive de la double imposition, telle qu'elle est modifiée, ne comporte toutefois pas de procédure pour modifier l'article XVIII, ce qui méconnaîtrait la prérogative du Parlement de porter assentiment à ces modifications s'il ne donne pas son assentiment préalable à ces modifications futures.

Par conséquent, non seulement il n'est pas indiqué d'insérer pareille disposition dans le projet, mais ce serait en outre contraire à l'article 167, § 3, de la Constitution. Il convient dès lors d'omettre l'article 3 du projet.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

⁴ J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State, afdeling Wetgeving*, Anvers, Maklu, 1999, 549-550.

⁵ Cass., 19 mars 1981, *Arr. Cass.*, 1980-81, 808 et *J.T.*, 1982, 565, note de J. VERHOEVEN; Cass., 2 mai 2002, *Pas.* 2002, I, 1048.

⁶ Voir, entre autres, C.E., avis 26.355/9 du 2 juillet 1997 sur l'avant-projet de loi devenu la loi du 11 mars 1999 'portant assentiment au mémorandum d'accord entre le Royaume de Belgique et la République d'Afrique du Sud, concernant la coopération au développement, signé à Bruxelles le 16 mars 1995' (*Doc. parl.*, Sénat, 1998-99, n° 1-1168/1, (13), 14), et d'autres avis cités par J. MASQUELIN, *Le droit des traités dans l'ordre juridique et dans la pratique diplomatique belges*, Bruxelles, Bruylant, 1980, 214-215 et 276-277 et par J. VELAERS, *op. cit.*, 550-551. Voir également J. VERHOEVEN, note sous Cass., 19 mars 1981, *J.T.*, 1982, 566.