



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 52.501/3
van 4 januari 2013

over

een voorontwerp van ordonnantie
‘houdende instemming met het
Akkoord, gedaan te Brussel op
10 november 2009, tussen het
Koninkrijk België en het
Vorstendom Liechtenstein inzake
de uitwisseling van inlichtingen
met betrekking tot
belastingaangelegenheden en het
gelijktijdig afgesloten Protocol,
evenals met de daarbij gevoegde
brief van 9 maart 2011’

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 52.501/3
du 4 janvier 2013

sur

un avant-projet d'ordonnance
‘portant assentiment à l'Accord,
fait à Bruxelles le
10 novembre 2009, entre le
Royaume de Belgique et la
Principauté de Liechtenstein en
vue de l'échange de
renseignements en matière fiscale,
et au Protocole fait à la même date,
ainsi qu'au courrier y relatif du
9 mars 2011’

Op 5 december 2012 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Financiën, Begroting en Externe Betrekkingen, verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'houdende instemming met het Akkoord, gedaan te Brussel op 10 november 2009, tussen het Koninkrijk België en het Vorstendom Liechtenstein inzake de uitwisseling van inlichtingen met betrekking tot belastingaangelegenheden en het gelijktijdig afgesloten Protocol, evenals met de daarbij gevoegde brief van 9 maart 2011'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 17 december 2012. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Bruno SEUTIN, staatsraden, Lieven DENYS, assessor, en Greet VERBERCKMOES, 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, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 4 januari 2013.

*

Le 5 décembre 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 et des Relations extérieures, à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance 'portant assentiment à l'Accord, fait à Bruxelles le 10 novembre 2009, entre le Royaume de Belgique et la Principauté de Liechtenstein en vue de l'échange de renseignements en matière fiscale, et au Protocole fait à la même date, ainsi qu'au courrier y relatif du 9 mars 2011'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 17 décembre 2012. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Bruno SEUTIN, conseillers d'État, Lieven DENYS, assesseur, et Greet VERBERCKMOES, 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, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 4 janvier 2013.

*

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 een akkoord met Liechtenstein, gedaan te Brussel op 10 november 2009, inzake de uitwisseling van inlichtingen met betrekking tot belastingaangelegenheden, met het erbij gevoegde protocol en met de brief van 9 maart 2011 waarin België, met toepassing van artikel 3, paragraaf 3, van het akkoord, ermee instemt om het akkoord uit te breiden tot de belastingen die door of ten behoeve van de staatkundige onderdelen en plaatselijke gemeenschappen worden geheven.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

3. Het advies van de Economische en Sociale Raad voor het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest werd op 23 november 2012 gevraagd, maar is, voor zover bekend, nog niet gegeven.

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.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. 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’, heeft op 26 oktober 2010 geoordeeld dat het akkoord een gemengd verdrag is.²

5. Aangezien het akkoord in de Engelse taal is gesteld, zal die versie aan het Brussels Hoofdstedelijk Parlement moeten worden voorgelegd. Opdat het Parlement met kennis van zaken zou kunnen beslissen, dient aan het ontwerp bovendien een Nederlandse en een Franse vertaling te worden toegevoegd.

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

² 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.

6. Gelet op het gemengd karakter van het akkoord rijst de vraag wie in België uitvoering zal moeten geven aan een verzoek om inlichtingen uitgaande van een bevoegde autoriteit van Liechtenstein.

Uit artikel 4, paragraaf 1, f), ii, van het akkoord volgt dat in België onder “bevoegde autoriteit” wordt verstaan “de Minister van Financiën of zijn bevoegde vertegenwoordiger”. Aangezien het om een gemengd verdrag gaat, is de bevoegdheid daarmee niet exclusief aan de federale minister van Financiën (of zijn bevoegde vertegenwoordiger) toegewezen, maar kan het ook om een deelstatelijke minister van Financiën gaan.

Daarom verdient het aanbeveling om op het intern-Belgische vlak te voorzien in een coördinatiemechanisme en -orgaan, zodat de bevoegde autoriteiten van Liechtenstein 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.³ 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.⁴ In de memorie van toelichting wordt overigens medegedeeld dat aan de tekst van zo’n samenwerkingsakkoord wordt gewerkt.

7. 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 de instemmingsordonnantie aan te vullen met normatieve bepalingen in die zin.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

8. Luidens artikel 2 van het ontwerp wordt niet enkel met het akkoord ingestemd, doch ook met het gelijktijdig gesloten protocol.

³ Luidens punt 4 van het protocol is het adres van de bevoegde autoriteit in België: “Federal Public Service Finance, Administration for the taxation of Enterprises and income, Department III International Relations, Section III 1/A, North Galaxy Tower A 15th Floor, Boulevard du Roi Albert II 33 – bte 25, 1030 Bruxelles”, “or such other adress as may be notified by one Contracting Party to the other from time to time”.

⁴ 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 bevoegdheden en betreffende de overlegprocedures inzake technische uitvoerbaarheid van door de Gewesten voorgenen 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’.

Zoals uit het protocol blijkt, maken de bepalingen ervan een integrerend deel van het akkoord uit. Het volstaat dan ook om in te stemmen met het akkoord.

*

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 juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET D'ORDONNANCE

2. L'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis vise à porter assentiment à l'accord avec le Liechtenstein, fait à Bruxelles le 10 novembre 2009, en vue de l'échange de renseignements en matière fiscale, au protocole y annexé ainsi qu'au courrier du 9 mars 2011 dans lequel la Belgique consent, en application de l'article 3, paragraphe 3, de l'accord, à étendre ce dernier aux impôts perçus par ou pour le compte des subdivisions politiques et des collectivités locales.

FORMALITÉS PRÉALABLES

3. Bien que l'avis du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale ait été demandé le 23 novembre 2012, il n'a, à notre connaissance, pas encore été donné.

Si, consécutivement à l'accomplissement de cette formalité préalable, des modifications devaient encore être apportées au présent projet, les dispositions modifiées ou les nouvelles dispositions de l'avant-projet devront elles aussi encore être soumises pour avis à la section de législation.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

4. Le groupe de travail traités mixtes, institué par l'accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'autorité fédérale, les communautés et les régions 'relatif aux modalités de conclusion des traités mixtes', a jugé le 26 octobre 2010 que l'accord est un traité mixte².

5. L'accord ayant été rédigé en langue anglaise, cette version devra être soumise au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale. Pour que le Parlement puisse prendre une décision en connaissance de cause, on joindra en outre au projet une traduction française et néerlandaise.

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

² La Conférence interministérielle de la Politique étrangère (CIPE) a donné son assentiment, par le biais de la procédure écrite au rapport du Groupe de travail traités mixtes, ce qui a été confirmé dans des courriers du 20 janvier 2011.

6. Eu égard au caractère mixte de l'accord, la question se pose de savoir qui en Belgique devra donner exécution à une demande de renseignements émanant d'une autorité compétente du Liechtenstein.

Il résulte de l'article 4, paragraphe 1, f), ii, de l'accord que, par « autorité compétente » on entend, en Belgique, « le Ministre des Finances ou son représentant autorisé ». S'agissant d'un traité mixte, la compétence ne se trouve pas ainsi exclusivement attribuée au ministre fédéral des Finances (ou à son représentant autorisé), mais peut aussi l'être à un ministre des Finances d'une entité fédérée.

Il est par conséquent recommandé de prévoir un mécanisme et un organe de coordination internes propres à la Belgique, afin de permettre aux autorités compétentes du Liechtenstein de savoir à qui il faut adresser une demande de renseignements et à l'État fédéral, aux communautés et aux régions, de déterminer de quelle manière il y a lieu de donner suite à une demande concrète³. Le Conseil d'État préconise dès lors de conclure⁴ à ce sujet un accord de coopération au sens de l'article 92*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'. L'exposé des motifs précise d'ailleurs que le texte d'un tel accord de coopération est en cours d'élaboration.

7. La question se pose de savoir si en cas de refus de collaborer à des investigations, le nouveau dispositif en matière d'échange de renseignements peut conduire à une répression administrative ou pénale et à une exécution forcée.

Il appartient à l'auteur du projet de trancher cette question et, en fonction de ses intentions, d'éventuellement compléter l'ordonnance d'assentiment par des dispositions normatives en ce sens.

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

8. Selon l'article 2 du projet, l'assentiment porte non seulement sur l'accord mais également sur le protocole fait à la même date.

³ Selon le point 4 du protocole, l'adresse de l'autorité compétente en Belgique est : « Service Public Fédéral Finances Administration de la fiscalité des entreprises et des revenus, Direction III-Relations Internationales, Section III 1 /A, North Galaxy Tour A 15^{ème} étage, Boulevard du Roi Albert II 33 - bte 25 1030 Bruxelles » ou « à toute autre adresse qui serait communiquée par une partie contractante à l'autre ».

⁴ Comparer avec l'article 1^{er}*bis* de la loi spéciale du 16 janvier 1989 'relative au financement des Communautés et des Régions', et avec l'accord de coopération du 7 décembre 2001 'entre l'État fédéral et les Régions relatif à l'échange d'informations dans le cadre de l'exercice de leurs compétences fiscales et aux procédures de concertation concernant l'applicabilité technique des modifications aux impôts régionaux projetées par les Régions et l'applicabilité technique de l'instauration par les Régions de réductions ou d'augmentations générales de l'impôt des personnes physiques dû'.

Ainsi qu'il ressort du protocole, les dispositions de celui-ci font partie intégrante de l'accord. Il suffit dès lors de porter assentiment à l'accord.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT