CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 53.039/2
du 10 avril 2013

sur

un avant-projet d'ordonnance 'portant assentiment à l'Accord, fait à Bruxelles le 7 décembre 2009, entre le Royaume de Belgique et le Commonwealth des Bahamas en vue de l'échange de renseignements en matière fiscale ainsi qu'au courrier y relatif du 9 mars 2011'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 53.039/2
van 10 april 2013

over

een voorontwerp van ordonnantie 'houdende instemming met het Akkoord, gedaan te Brussel op 7 december 2009, tussen het Koninkrijk België en het Gemenebest van de Bahama's inzake de uitwisseling van inlichtingen met betrekking tot belastingaangelegenheden en met de daarbij gevoegde brief van 9 maart 2011'

Le 15 mars 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre 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 7 décembre 2009, entre le Royaume de Belgique et le Commonwealth des Bahamas en vue de l'échange de renseignements en matière fiscale ainsi qu'au courrier y relatif du 9 mars 2011'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 10 avril 2013. La chambre était composée de Philippe QUERTAINMONT, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Patrick RONVAUX, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 10 avril 2013.

*

Op 15 maart 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, 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 7 december 2009, tussen het Koninkrijk België en het Gemenebest van de Bahama's inzake de uitwisseling van inlichtingen met betrekking tot belastingaangelegenheden en met de daarbij gevoegde brief van 9 maart 2011'.

Het voorontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 10 april 2013. De kamer was samengesteld uit Philippe QUERTAINMONT, kamervoorzitter, Martine BAGUET et Bernard BLERO, staatsraden, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Patrick RONVAUX, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Martine BAGUET.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 april 2013.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

1. La question se pose de savoir qui devra donner exécution en Belgique à une demande de renseignements émanant d'une autorité compétente du Commonwealth des Bahamas.

Selon l'article 4, paragraphe 1er, f), ii), de l'accord, l'expression « autorité compétente » désigne pour ce qui concerne la Belgique « le Ministre des Finances ou son représentant autorisé ». Vu qu'il s'agit d'un traité mixte, l'autorité compétente n'est pas exclusivement l'autorité fédérale mais il peut aussi s'agir d'une entité fédérée.

Il est par conséquent recommandé sur le plan interne belge de prévoir un mécanisme et un organe de coordination afin que les autorités du Commonwealth des Bahamas sachent à qui elles doivent adresser une demande de renseignements et que l'État fédéral, les communautés et les régions puissent déterminer entre eux comment donner suite à une demande concrète. Le Conseil d'État recommande à ce sujet de conclure un accord de coopération au sens de l'article 92*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles [1-2].

2. 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 de l'avant-projet de se déterminer sur cette question et, en fonction de ses intentions, d'éventuellement compléter l'ordonnance d'assentiment par des dispositions normatives en la matière [3].

---

[1] Comparer avec l'article 1er*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'.

[2] Ce dernier accord est d'ailleurs annoncé dans le point III de l'exposé des motifs.

[3] Il est renvoyé sur ce point notamment aux observations 6 à 6.3. formulées dans l'avis 48.056/VR donné le 27 avril 2010 sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'Accord, fait à Bruxelles le 23 octobre 2009, entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de la Principauté d'Andorre en vue de l'échange de renseignements en matière fiscale et adaptant la législation fiscale belge à certaines dispositions dudit Accord' (*Doc. parl.*, Sénat, 2010-2011, n° 5-969/1, pp. 37-47).

3. L'avant-projet d'ordonnance porte également assentiment à un courrier du 9 mars 2011 adressé par M. Jacques GOMBEER, auditeur général au SPF Finances à Mme Rowena G. BETHEL, du « Ministry of Finance » du Commonwealth des Bahamas, courrier relatif à certaines modalités d'application de l'accord du 7 décembre 2009.

La section de législation constate que ni l'État fédéral ni les autres entités fédérées qui ont soumis au Conseil d'État un projet d'assentiment à l'accord du 7 décembre 2009 n'ont porté assentiment à cette lettre qui, considérée seule, peut difficilement être tenue pour un traité international au sens de l'article 167 de la Constitution.

Dans ce contexte, la Région de Bruxelles-Capitale vérifiera s'il y a bien lieu de porter aussi assentiment au courrier du 9 mars 2011 précité.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP

1. De vraag rijst wie in België uitvoering zal moeten geven aan een verzoek om inlichtingen uitgaande van een bevoegde autoriteit van het Gemenebest van de Bahama's.

Volgens artikel 4, lid 1, f), ii), van het akkoord wordt in België onder "bevoegde autoriteit" verstaan "de Minister van Financiën of zijn bevoegde vertegenwoordiger". Aangezien het om een gemengd verdrag gaat, is de bevoegde autoriteit niet alleen de federale overheid, maar kan het ook om een deelentiteit gaan.

Daarom verdient het aanbeveling om op het interne Belgische vlak te voorzien in een coördinatiemechanisme en -orgaan, zodat de autoriteiten van het Gemenebest van de Bahama's 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.[1-2]

2. De vraag rijst of de nieuwe regeling inzake het uitwisselen van inlichtingen tot bestuurlijke of strafrechtelijke bestraffing en tot gedwongen tenuitvoerlegging kan leiden indien geweigerd wordt mee te werken aan onderzoeksverrichtingen.

Het staat aan de steller van het voorontwerp om zich over deze vraag uit te spreken en om, naar gelang van zijn bedoelingen, eventueel de ordonnantie houdende instemming met het akkoord aan te vullen met normatieve bepalingen in die zin.[3]

---

[1] Vergelijk met artikel 1*bis* van de bijzondere wet van 16 januari 1989 'betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten', en met 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 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'.

[2] Dat laatste akkoord wordt trouwens aangekondigd in punt III van de memorie van toelichting.

[3] Op dat punt wordt inzonderheid verwezen naar de opmerkingen 6 tot 6.3. in advies 48.056/VR, op 27 april 2010 verstrekt over een voorontwerp van wet 'houdende instemming met het Akkoord, gedaan te Brussel op 23 oktober 2009, tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van het Prinsdom Andorra inzake de uitwisseling van inlichtingen met betrekking tot belastingaangelegenheden en houdende aanpassing van de Belgische

3. Het voorontwerp van ordonnantie verleent eveneens instemming met een brief van 9 maart 2011 in verband met sommige uitvoeringsbepalingen van het akkoord van 7 december 2009, toegezonden door de heer Jacques GOMBEER, auditeur-generaal van de FOD Financiën, aan mevrouw Rowena G BETHEL, van het Ministerie van Financiën van het Gemenebest van de Bahama's.

De afdeling Wetgeving stelt vast dat noch de federale Staat, noch de andere deelentiteiten die aan de Raad van State een ontwerp tot instemming met het akkoord van 7 december 2009 hebben voorgelegd, instemming hebben verleend met die brief die, op zich, bezwaarlijk als een internationaal verdrag kan worden beschouwd in de zin van artikel 167 van de Grondwet.

In die context dient het Brussels Hoofdstedelijk Gewest na te gaan of er eveneens instemming verleend dient te worden met de voornoemde brief van 9 maart 2011.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE Philippe QUERTAINMONT

belastingwetgeving aan sommige bepalingen van voornoemd Akkoord' (*Parl.St.* Senaat 2010-2011, n° 5-969/1, 37-47).