



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 53.491/3
van 4 juli 2013

avis 53.491/3
du 4 juillet 2013

over

sur

een voorontwerp van wet
'houdende instemming met het
Akkoord tussen het Koninkrijk
België en Antigua en Barbuda
inzake de uitwisseling van
inlichtingen met betrekking tot
belastingaangelegenheden,
gedaan te Brussel op
7 december 2009'

un avant-projet de loi 'portant
assentiment à l'Accord entre le
Royaume de Belgique et
Antigua-et-Barbuda en vue de
l'échange de renseignements
en matière fiscale, fait à
Bruxelles le 7 décembre 2009'

Op 4 juni 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende instemming met het Akkoord tussen het Koninkrijk België en Antigua en Barbuda inzake de uitwisseling van inlichtingen met betrekking tot belastingaangelegenheden, gedaan te Brussel op 7 december 2009'.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 25 juni 2013. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Bruno SEUTIN, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Frédéric VANNESTE, 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 juli 2013.

*

Le 4 juin 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Affaires étrangères à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'Accord entre le Royaume de Belgique et Antigua-et-Barbuda en vue de l'échange de renseignements en matière fiscale, fait à Bruxelles le 7 décembre 2009'.

L'avant-projet a été examiné par la troisième chambre le 25 juin 2013. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Bruno SEUTIN, conseillers d'État, Jan VELAERS et Johan PUT, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Frédéric VANNESTE, 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 juillet 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

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe instemming te verlenen met een akkoord² met Antigua en Barbuda inzake de uitwisseling van inlichtingen met betrekking tot belastingaangelegenheden.

ALGEMENE OPMERKINGEN

3. 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’, op 26 oktober 2010 heeft geoordeeld dat het akkoord een gemengd verdrag is.³ De Werkgroep blijkt zijn standpunt opnieuw bevestigd te hebben op 31 januari 2013.⁴

In advies 49.578/1⁵ heeft de afdeling Wetgeving daarover het volgende opgemerkt:

“Met die zienswijze kan echter niet worden ingestemd. Artikel 3, paragraaf 1, (ii), van het akkoord bepaalt immers dat wat België betreft onder dit akkoord vallen ‘taxes of every kind and description, including customs duties, imposed by or on behalf of the Federal Government’. Gelet op die beperking tot belastingen geheven door of ten behoeve van de federale Regering, dient het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap zijn instemming niet te verlenen.”

Die beoordeling is gestoeld op de lezing van paragraaf 2 van artikel 3 van het akkoord, in samenhang met de aanwijzing, in paragraaf 1 van hetzelfde artikel, van de belastingen waarop het akkoord aanvankelijk van toepassing is.

De betrokken overheden blijken evenwel een andere lezing te hebben van het akkoord. In de memorie van toelichting bij het voorliggende voorontwerp van wet wordt immers

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

² Akkoord ‘between Antigua and Barbuda and the Kingdom of Belgium for the exchange of information relating to tax matters’, gedaan te Brussel op 7 december 2009. Alleen de Engelse versie is authentiek; de Nederlandse en de Franse versies zijn vertalingen.

³ 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.

⁴ *Parl.St.* VI.Parl. 2012-13, nr. 2006/1, 9; *Parl.St.* D.Parl. 2012-13, nr. 172/1, 3.

⁵ Adv.RvS 49.578/1 van 23 juni 2011 over een voorontwerp van decreet van de Duitstalige Gemeenschap ‘zur Zustimmung zu dem Abkommen zwischen Antigua und Barbuda und dem Königreich Belgien über den Informationsaustausch in Steuersachen, geschehen zu Brüssel am 7. Dezember 2009’ (*Parl.St.* D.Parl. 2012-13, nr. 172/1, 7).

vermeld dat België met Antigua en Barbuda contact heeft opgenomen om overeenkomstig artikel 3, paragraaf 2, van het akkoord, het toepassingsgebied uit te breiden tot alle belastingen geheven ten behoeve van de gewesten en de gemeenschappen.⁶

Indien vastgehouden wordt aan de ruimere lezing van artikel 3, paragraaf 2, van het akkoord, dient ervan uitgegaan te worden dat het om een gemengd verdrag gaat.

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

Uit artikel 4, paragraaf 1, d), van het verdrag volgt dat in België onder “competent authority” wordt verstaan “the Minister of Finance or his authorised representative”. 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 Antigua en Barbuda 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.⁷

*

⁶ Daarvan wordt ook melding gemaakt in de memorie van toelichting bij het ontwerp van ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest ‘houdende instemming met het Akkoord, gedaan te Brussel op 7 december 2009, tussen het Koninkrijk België en Antigua en Barbuda inzake de uitwisseling van inlichtingen met betrekking tot belastingaangelegenheden’ (*Parl.St.* Br.Parl. 2012-13, nr. A-407/1, 12). Zie ook de memorie van toelichting bij het ontwerp dat geleid heeft tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 7 juni 2013 ‘houdende instemming met het akkoord tussen het Koninkrijk België en Antigua en Barbuda inzake de uitwisseling van inlichtingen met betrekking tot belastingaangelegenheden, ondertekend te Brussel op 7 december 2009’ (*Parl.St.* Vl.Parl. 2012-13, nr. 2006/1), in het bijzonder p. 5: “De voorlaatste zin van (...) artikel 3 [van het akkoord] laat immers toe dat de verdragspartijen het toepassingsgebied uitbreiden naar belastingen van elke soort en benaming, wat zowel de gemeenschaps- als gewestbelastingen omvat.” en p. 9: “Zowel de federale staat als de gewesten en de gemeenschappen worden bevoegd geacht, aangezien alle belastingen die zij heffen nu of later onder het akkoord vallen of kunnen vallen.”

⁷ 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 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’.

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

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de donner assentiment à un accord ² conclu avec Antigua-et-Barbuda en vue de l'échange de renseignements en matière fiscale.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

3. Il ressort des documents joints à la demande d'avis que le Groupe de Travail Traités mixtes, institué par l'accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions 'relatif aux modalités de conclusion des traités mixtes', a considéré, le 26 octobre 2010, que l'accord est un traité mixte ³. Il s'avère que le Groupe de travail a à nouveau confirmé son point de vue le 31 janvier 2013 ⁴.

Dans l'avis 49.578/1 ⁵, la section de législation a formulé l'observation suivante à ce sujet :

« Met die zienswijze kan echter niet worden ingestemd. Artikel 3, paragraaf 1, (ii), van het akkoord bepaalt immers dat wat België betreft onder dit akkoord vallen 'taxes of every kind and description, including customs duties, imposed by or on behalf of the Federal Government'. Gelet op die beperking tot belastingen geheven door of ten behoeve van de federale Regering, dient het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap zijn instemming niet te verlenen ».

Cette appréciation se fonde sur la lecture du paragraphe 2 de l'article 3 de l'accord, en combinaison avec l'indication, dans le paragraphe 1 du même article, des impôts initialement visés par l'accord.

Toutefois, les autorités concernées paraissent avoir une autre lecture de l'accord. L'exposé des motifs de l'avant-projet de loi à l'examen mentionne en effet que la Belgique a pris

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

² Accord 'between Antigua and Barbuda and the Kingdom of Belgium for the exchange of information relating to tax matters', fait à Bruxelles le 7 décembre 2009. Seule la version anglaise fait foi; les textes français et néerlandais sont des traductions.

³ Des courriers du 20 janvier 2011 confirment que la Conférence interministérielle de la Politique étrangère (CIPE) a approuvé le rapport du Groupe de Travail Traités mixtes dans le cadre d'une procédure écrite.

⁴ *Doc. parl.*, Parl. fl., 2012-13, n° 2006/1, 9; *Doc. parl.*, Parl. Comm. germ., 2012-13, n° 172/1, 3.

⁵ Avis C.E. 49.578/1 du 23 juin 2011 sur un avant-projet de décret de la Communauté germanophone 'zur Zustimmung zu dem Abkommen zwischen Antigua und Barbuda und dem Königreich Belgien über den Informationsaustausch in Steuersachen, geschehen zu Brüssel am 7. Dezember 2009' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. germ., 2012-13, n° 172/1, 7).

contact avec Antigua-et-Barbuda afin d'étendre le champ d'application, conformément à l'article 3, paragraphe 2, de l'accord à tous les impôts perçus pour le compte des régions et communautés⁶.

Si l'on maintient la lecture plus large de l'article 3, paragraphe 2, de l'accord, il y a lieu de considérer qu'il s'agit d'un traité mixte.

On peut dès lors se demander qui en Belgique devra donner exécution à une demande de renseignements émanant d'une autorité compétente d'Antigua-et-Barbuda.

Il résulte de l'article 4, paragraphe 1, d), de l'accord que, par « competent authority » on entend, en Belgique, « the Minister of Finance or his authorised representative ». S'agissant d'un traité mixte, la compétence ne se trouve pas ainsi exclusivement attribuée au ministre des Finances fédéral (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 d'Antigua-et-Barbuda 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 concrète. Le Conseil d'État préconise dès lors de conclure à ce sujet un accord de coopération au sens de l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'⁷.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT

⁶ L'exposé des motifs du projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale 'portant assentiment à l'Accord, fait à Bruxelles le 7 décembre 2009, entre le Royaume de Belgique et Antigua-et-Barbuda en vue de l'échange de renseignements en matière fiscale' en fait également mention (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2012-13, n° A-407/1, 12). Voir également aussi l'exposé des motifs du projet devenu le décret de la Communauté flamande du 7 juin 2013 'portant assentiment à l'accord entre le Royaume de Belgique et Antigua-et-Barbuda en vue de l'échange de renseignements en matière fiscale, signé à Bruxelles le 7 décembre 2009' (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2012-13, n° 2006/1), notamment p. 5 : « De voorlaatste zin van (...) artikel 3 [van het akkoord] laat immers toe dat de verdragspartijen het toepassingsgebied uitbreiden naar belastingen van elke soort en benaming, wat zowel de gemeenschaps- als gewestbelastingen omvat. » et p. 9 : « Zowel de federale staat als de gewesten en de gemeenschappen worden bevoegd geacht, aangezien alle belastingen die zij heffen nu of later onder het akkoord vallen of kunnen vallen ».

⁷ 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'.