RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 59.582/3
van 8 juli 2016

over

een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met het Tweede Protocol tot wijziging van de 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, zoals gewijzigd door het op 24 juni 2009 te Parijs ondertekende Protocol, gedaan te Londen op 13 maart 2014’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 59.582/3
du 8 juillet 2016

sur

un avant-projet de loi ‘portant assentiment au Deuxième 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 1er juin 1987, telle que modifiée par le Protocole signé à Paris le 24 juin 2009, fait à Londres le 13 mars 2014’

‡LW-BEHQCBDJ-FJFICUQ‡

Op 10 juni 2016 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 Tweede Protocol tot wijziging van de 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, zoals gewijzigd door het op 24 juni 2009 te Parijs ondertekende Protocol, gedaan te Londen op 13 maart 2014'.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 28 juni 2016. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste 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 8 juli 2016.

*

Le 10 juin 2016, 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 au Deuxième 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 1er juin 1987, telle que modifiée par le Protocole signé à Paris le 24 juin 2009, fait à Londres le 13 mars 2014'.

L'avant-projet a été examiné par la troisième chambre le 28 juin 2016. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Kristine BAMS, premier 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 8 juillet 2016.

*

‡LW-BEHQCBDJ-FJFICUQ‡

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 rechtsgrond[1], 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 het protocol, gedaan te Londen op 13 maart 2014,[2] tot wijziging van het dubbelbelastingverdrag met het Verenigd Koninkrijk.[3] Het gaat om het tweede wijzigende protocol.

ALGEMENE OPMERKINGEN

3. 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 24 mei 2013 geoordeeld dat het tweede wijzigende protocol een gemengd verdrag is.[4]

4. Het nieuwe artikel 26, paragraaf 1, van het dubbelbelastingverdrag, zoals te vervangen bij artikel II van het tweede wijzigende protocol, luidt:

> (vertaling) "De bevoegde autoriteiten van de overeenkomstsluitende Staten wisselen de inlichtingen uit die naar verwachting relevant zullen zijn voor de uitvoering van de bepalingen van deze Overeenkomst of voor de toepassing of de tenuitvoerlegging van de nationale wetgeving met betrekking tot belastingen van elke soort en benaming die worden geheven ten behoeve van de overeenkomstsluitende Staten of van de staatkundige onderdelen of plaatselijke gemeenschappen daarvan, voor zover de belastingheffing waarin die nationale wetgeving voorziet niet in strijd is met de Overeenkomst. De uitwisseling van inlichtingen wordt niet beperkt door de artikelen 1 en 2."

---

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

[2] 'Second Protocol amending the Convention between the Government of the Kingdom of Belgium and the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland 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, as amended by the Protocol signed at Paris on 24 June 2009', gedaan te Londen op 13 maart 2014. Alleen de Engelse versie is authentiek; de Nederlandse en de Franse versie zijn vertalingen.

[3] Overeenkomst 'between the Government of the Kingdom of Belgium and the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland for the avoidance of double taxation and the prevention of fiscal evasion with respect to taxes on income and capital gains', ondertekend te Brussel op 1 juni 1987, zoals gewijzigd bij het eerste wijzigende protocol, ondertekend te Parijs op 24 juni 2009.

[4] 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 29 augustus 2013 is bevestigd.

‡LW-BEHQCBDJ-FJFICUQ‡

Artikel 1 van het dubbelbelastingverdrag omschrijft het personele toepassingsgebied, namelijk (vertaling) "personen die inwoner zijn van een overeenkomstsluitende Staat of van beide overeenkomstsluitende Staten", terwijl artikel 2 de belastingen bepaalt waarop het verdrag van toepassing is. Het gaat om "belastingen naar het inkomen en naar vermogenswinsten die, ongeacht de wijze van heffing, worden geheven ten behoeve van een overeenkomstsluitende Staat of van de staatkundige onderdelen of plaatselijke gemeenschappen daarvan" (paragraaf 1 van het artikel). De bestaande belastingen waarop het verdrag in België van toepassing is, zijn de personenbelasting, de vennootschapsbelasting, de rechtspersonenbelasting, de belasting van niet-inwoners, telkens "met inbegrip van de voorheffingen en de opcentiemen op die belastingen en voorheffingen" (paragraaf 3, (b), van het artikel).

De nieuwe regeling inzake de uitwisseling van inlichtingen met het Verenigd Koninkrijk is evenwel algemeen en is dus niet beperkt tot de personen bedoeld in artikel 1 van het verdrag en tot de belastingen vermeld in artikel 2 van het verdrag. Bovendien kunnen ook inlichtingen worden gevraagd "zelfs al heeft die andere Staat die inlichtingen niet nodig voor zijn eigen belastingdoeleinden" (artikel 26, paragraaf 4, van het dubbelbelastingverdrag). De staat aan wie de inlichtingen zijn gevraagd, dient gebruik te maken van "de middelen waarover hij beschikt om de gevraagde inlichtingen te verkrijgen" (*idem*).

Gelet daarop rijst de vraag wie in België uitvoering zal moeten geven aan een verzoek om inlichtingen uitgaande van een bevoegde autoriteit van het Verenigd Koninkrijk.

Uit artikel 3, paragraaf 1, (j), (ii), van het dubbelbelastingverdrag, zoals te vervangen bij artikel I van het tweede wijzigende protocol, volgt dat onder "bevoegde autoriteit" wordt verstaan (vertaling) "in België, naargelang het geval, de Minister van Financiën van de federale Regering en/of van de Regering van een Gewest en/of van een Gemeenschap, of zijn gemachtigde vertegenwoordiger".

‡LW-BEHQQCBDJ-FJFICUQ‡

Daarom verdient het aanbeveling om op het intern-Belgische vlak te voorzien in een coördinatiemechanisme en -orgaan, zodat de bevoegde autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk weten tot wie een verzoek om inlichtingen moet worden gericht en de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten onderling kunnen uitmaken op welke wijze gevolg wordt gegeven aan een concreet verzoek. Daarover werd blijkbaar reeds op 16 september 2015 in de schoot van het Overlegcomité een samenwerkingsakkoord in de zin van artikel 92*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' gesloten.[5]

*

[5] Aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, is een niet-gedateerd en niet-ondertekend exemplaar van de tekst ervan bezorgd, getiteld "Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest, het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, de Vlaamse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap in het kader van de richtlijn 2011/16/EU van de Raad van 15 februari 2011 betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen en tot intrekking van Richtlijn 77/799/EEG en in het kader van de gemengde bilaterale en multilaterale verdragen tussen het Koninkrijk België en een andere Staat of andere Staten die voorzien in een administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen". Onder meer gelet op het gegeven dat de bij het akkoord betrokken partijen gezamenlijk instaan voor de financiering van de personeels- en werkingskosten van het centraal verbindingsbureau (artikel 19 van het akkoord), kan het samenwerkingsakkoord eerst gevolg hebben nadat de parlementen van de verschillende betrokken partijen ermee hebben ingestemd bij wetgevende akte.

‡LW-BEHQCBDJ-FJFICUQ‡

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, 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 porter assentiment au protocole, fait à Londres le 13 mars 2014 [2], modifiant la convention préventive de la double imposition avec le Royaume-Uni [3]. Il s'agit du deuxième protocole modificatif.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

3. Le 24 mai 2013, 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 considéré que le deuxième protocole modificatif est un traité mixte [4].

4. Le nouvel article 26, paragraphe 1, de la convention préventive de la double imposition, tel qu'il doit être remplacé par l'article II du deuxième protocole modificatif, dispose :

> (traduction) « Les autorités compétentes des États contractants échangent les renseignements vraisemblablement pertinents pour appliquer les dispositions de la présente Convention ou pour l'administration ou l'application de la législation interne relative aux impôts de toute nature ou dénomination perçus pour le compte des États contractants, de leurs subdivisions politiques ou de leurs collectivités locales dans la mesure où l'imposition qu'elle prévoit n'est pas contraire à la Convention. L'échange de renseignements n'est pas restreint par les articles 1er et 2 ».

[1] S'agissant d'un avant-projet de loi, il y a lieu d'entendre par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

[2] 'Second Protocol amending the Convention between the Government of the Kingdom of Belgium and the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland 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, as amended by the Protocol signed at Paris on 24 June 2009', fait à Londres le 13 mars 2014. Seule la version anglaise fait foi; les textes français et néerlandais sont des traductions.

[3] Convention 'between the Government of the Kingdom of Belgium and the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland for the avoidance of double taxation and the prevention of fiscal evasion with respect to taxes on income and capital gains', signée à Bruxelles le 1er juin 1987, modifiée par le premier protocole modificatif, signé à Paris le 24 juin 2009.

[4] Des courriers du 29 août 2013 ont confirmé 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.

‡LW-BEHQCBDJ-FJFICUQ‡

L'article 1er de la convention préventive de la double imposition définit le champ d'application personnel, à savoir les (traduction) « personnes qui sont des résidents d'un État contractant ou des deux États contractants », tandis que l'article 2 détermine les impôts auxquels s'applique la convention. Il s'agit des « impôts sur le revenu et sur les gains en capital perçus pour le compte d'un État contractant, de ses subdivisions politiques ou de ses collectivités locales, quel que soit le système de perception » (paragraphe 1 de l'article). Les impôts actuels auxquels s'applique la convention en Belgique sont l'impôt des personnes physiques, l'impôt des sociétés, l'impôt des personnes morales, l'impôt des non-résidents, « y compris [dans chaque cas] les précomptes et les [centimes] additionnels auxdits impôts et précomptes » (paragraphe 3, (b), de l'article).

Le nouveau régime en matière d'échange de renseignements avec le Royaume-Uni est toutefois général et n'est donc pas limité aux personnes visées à l'article 1er de la convention et aux impôts visés à l'article 2 de la convention. En outre, des renseignements peuvent également être demandés « même [si cet autre État] n'en a pas besoin à ses propres fins fiscales » (article 26, paragraphe 4, de la convention préventive de la double imposition). L'État à qui les renseignements sont demandés doit utiliser « les pouvoirs dont il dispose pour obtenir les renseignements demandés » (*idem*).

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

Il ressort de l'article 3, paragraphe 1, (j), (ii), de la convention préventive de la double imposition, tel qu'il doit être remplacé par l'article I du deuxième protocole modificatif, que par « autorité compétente », on entend (traduction) « en ce qui concerne la Belgique, suivant le cas, le Ministre des Finances du Gouvernement fédéral et/ou du Gouvernement d'une Région et/ou d'une Communauté, ou son représentant autorisé ».

‡LW-BEHQQCBDJ-FJFICUQ‡

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 Royaume-Uni de savoir à qui il faut adresser une demande de renseignements et à l'autorité fédérale, aux communautés et aux régions, de déterminer de quelle manière il y a lieu de donner suite à une demande concrète. 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' a manifestement déjà été conclu le 16 septembre 2015 au sein du Comité de concertation [5].

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES Jo BAERT

[5] Un exemplaire non daté et non signé du texte de cet accord de coopération a été transmis au Conseil d'État, section de législation, intitulé « Accord de coopération entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale, la Communauté flamande et la Communauté germanophone dans le cadre de la directive 2011/16/UE du Conseil du 15 février 2011 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal et abrogeant la directive 77/799/CEE et dans le cadre des traités mixtes bilatéraux et multilatéraux entre le Royaume de Belgique et un autre État ou d'autres États qui prévoient la coopération administrative dans le domaine fiscal ». Compte tenu notamment du fait que les parties concernées par l'accord assurent conjointement le financement des frais de personnel et de fonctionnement du bureau central de liaison (article 19 de l'accord), l'accord de coopération ne pourra produire ses effets qu'après que les parlements des différentes parties concernées y auront donné leur assentiment par un acte législatif.

‡LW-BEHQCBDJ-FJFICUQ‡