



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 61.233/3
van 27 april 2017

over

een voorontwerp van wet
‘houdende instemming met het
multilateraal akkoord tussen
bevoegde autoriteiten
betreffende de automatische
uitwisseling van inlichtingen
inzake financiële rekeningen,
ondertekend te Berlijn op
29 oktober 2014’

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 61.233/3
du 27 avril 2017

sur

un avant-projet de loi ‘portant
assentiment à l’accord
multilatéral entre autorités
compétentes concernant
l’échange automatique de
renseignements relatifs aux
comptes financiers, signé à
Berlin le 29 octobre 2014’

Op 28 maart 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Buitenlandse en Europese Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met het multilateraal akkoord tussen bevoegde autoriteiten betreffende de automatische uitwisseling van inlichtingen inzake financiële rekeningen, ondertekend te Berlijn op 29 oktober 2014’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 18 april 2017. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, 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 27 april 2017.

*

Le 28 mars 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Affaires étrangères et européennes à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi ‘portant assentiment à l'accord multilatéral entre autorités compétentes concernant l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers, signé à Berlin le 29 octobre 2014’.

L'avant-projet a été examiné par la troisième chambre le 18 avril 2017. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Astrid TRUYENS, 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 27 avril 2017.

*

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 ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe instemming te verlenen met het multilateraal akkoord tussen bevoegde autoriteiten betreffende de automatische uitwisseling van inlichtingen inzake financiële rekeningen, ondertekend te Berlijn op 29 oktober 2014.

BEVOEGDHEID VAN DE STELLER

3. In de memorie van toelichting bij het ontwerp wordt het volgende vooropgesteld:

“Overeenkomstig de beslissing die werd genomen door de Interministeriële Conferentie ‘Buitenlands beleid’ van 22 oktober 2015 gaat het om een verdrag met gemengd karakter (federaal/gewesten).”

Dat standpunt kan slechts gedeeltelijk worden gevolgd. Ook de gemeenschappen moeten immers met dat akkoord instemmen, aangezien zij betrokken zijn bij de uitwisseling van fiscale inlichtingen.²

ONDERZOEK VAN HET MULTILATERAAL AKKOORD

4. In de memorie van toelichting wordt het volgende vooropgesteld:

“Ook op Europees niveau werd de standaard omgezet. De Richtlijn 2014/107/EU tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU voorziet in de automatische uitwisseling van inlichtingen met betrekking tot financiële rekeningen. Deze richtlijn werd reeds omgezet in de nationale wetgeving door de Wet van 16 december 2015 tot regeling van de mededeling van inlichtingen betreffende financiële rekeningen, door de Belgische financiële instellingen en de FOD Financiën, in het kader van een automatische uitwisseling van inlichtingen op internationaal niveau en voor belastingdoeleinden. (B.S. van 31 december 2015). Deze wet maakt het mogelijk voor de FOD Financiën om de nodige gegevens op te vragen bij de verschillende financiële instellingen die nodig zijn

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

² Zie het decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest van 21 juni 2013 ‘betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van belastingen’, gewijzigd bij de decreten van 18 december 2015 en 23 december 2016, het decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 5 mei 2014 ‘über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung’, gewijzigd bij de decreten van 23 november 2015 en 15 december 2016, en het decreet van de Franse Gemeenschap van 12 januari 2017 ‘concernant la coopération administrative dans le domaine fiscal’.

om tegemoet te komen aan de uitwisseling van inlichtingen in het kader van zowel het FATCA-akkoord, de richtlijn als de NCD-CRS-standaard.

De goedkeuring van onderliggend Akkoord maakt het mogelijk om deze gegevens met andere rechtsgebieden uit te wisselen.”

Die memorie van toelichting bevat daarentegen niets over de vraag of dat kader volgens de stellers van het ontwerp aldus toereikend is voor de tenuitvoerlegging van het multilateraal akkoord. Mocht dit niet het geval zijn, dan wordt verwezen naar advies 57.809/2 van 13 juli 2015³ over het voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 16 december 2015 ‘tot regeling van de mededeling van inlichtingen betreffende financiële rekeningen, door de Belgische financiële instellingen en de FOD Financiën, in het kader van een automatische uitwisseling van inlichtingen op internationaal niveau en voor belastingdoeleinden’, meer bepaald naar algemene opmerking 3.5 die de afdeling Wetgeving heeft geformuleerd over een bepaling die ertoe strekte een soortgelijke bepaling als paragraaf 2 van sectie 1 van het multilateraal akkoord ten uitvoer te leggen.

5. In sectie 2, paragraaf 2, a), van het multilateraal akkoord wordt gewag gemaakt van “het TIN”. De gemachtigde heeft daaromtrent volgende toelichting verstrekt:

“Het TIN is het Tax Identification Number. Voor België is dit hetzij het rijksregisternummer, hetzij het ondernemingsnummer.”

6. In sectie 8, paragraaf 2, van het multilateraal akkoord wordt verwezen naar “artikel X van de Procedureregels van het Coördinerend lichaam van de Overeenkomst”.

De gemachtigde heeft laten weten dat het voormalige onderdeel X overeenstemt met het huidige onderdeel XI van de Procedureregels.⁴ Sedert de ondertekening van het multilateraal akkoord zijn de Procedureregels immers aangepast.

³ Parl.St. Kamer 2015-16, nr. 54-1448/001, 169-191.

De bespreking in de memorie van toelichting van artikel 4 van het voorontwerp, dat heeft geleid tot de wet van 16 december 2015, luidt als volgt: “Artikel 4 vaardigt een algemene regel uit voor de interpretatie van de termen of uitdrukkingen die in de wet gebruikt worden maar er niet in omschreven zijn. Er dient verwezen te worden naar elke toepasselijke bepaling van het Belgisch intern recht die van kracht is op het tijdstip waarop de wet toegepast wordt (evolutieve interpretatie), en niet naar die welke van kracht is op het tijdstip waarop de wet in werking treedt. Wanneer verschillende Belgische wetten verschillende definities geven voor een woord of een uitdrukking, heeft de betekenis die de Belgische belastingwetgeving aan dat woord of die uitdrukking geeft voorrang op de betekenis die eraan gegeven wordt door andere takken van het Belgisch recht. Volgens artikel 4 van het voorontwerp van wet dat voor advies aan de Raad van State werd voorgelegd, was deze interpretatie echter alleen geldig wanneer de context geen afwijkende interpretatie vroeg of wanneer er tussen de Belgische bevoegde autoriteit en de bevoegde autoriteit van een andere Staat geen overeenstemming was bereikt over een gemeenschappelijke betekenis. Als gevolg van advies 57 809/2 van de Raad van State dat op 13 juli 2015 werd uitgebracht met toepassing van artikel 84, § 1, 1^{ste} lid, 1, van de wetten op de Raad van State, werd deze afwijking van de algemene regel weggewerkt. Indien mocht blijken dat er op een in de wet gebruikte term of uitdrukking een andere interpretatie van toepassing zou zijn dan de interpretatie die is vastgelegd in een toepasselijke bepaling uit het Belgisch recht, moet die term of uitdrukking uitdrukkelijk in de wet omschreven worden door middel van een wijzigingswet” (*ibid.*, 19-20).

⁴ Zie <https://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/co-ordinating-body-rules-of-procedure.pdf>.

7. Bij het akkoord zijn zes bijlagen gevoegd, waarvan de eerste vijf slechts de vermelding “Te vervolledigen” bevatten. De gemachtigde verklaarde in dit verband het volgende:

“Hierbij [bezorg ik u] de notificaties die België in het kader van het multilateraal akkoord heeft overgemaakt. Deze notificaties komen overeen met hetgeen voor België moet worden opgenomen in de bijlagen B [Methodes voor het toezenden], C [Nadere uitleg omtrent de bescherming van persoonsgegevens] en D [Vragenlijst inzake de vertrouwelijkheid] van het akkoord. Bijlage A [Lijst van de rechtsgebieden waarvoor er geen wederkerigheid is] is niet relevant aangezien België opteert voor wederkerigheid. Bijlage E [Bevoegde autoriteiten voor dewelke het akkoord uitwerking heeft] is nog niet van toepassing voor België gezien het akkoord nog niet in werking is getreden t.a.v. België.

Bijkomend zijn ook de notificaties toegevoegd aangaande de Belgische wetgeving die is ingevoerd om het akkoord te kunnen toepassen en de lijst van landen waarmee België inlichtingen zal uitwisselen.”

Vermits de bijlagen deel uitmaken van het multilateraal akkoord waarmee instemming wordt verleend, zullen deze notificaties aan de Kamer van volksvertegenwoordigers moeten worden meegedeeld.

*

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 DU PROJET

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de donner assentiment à l'Accord multilatéral entre autorités compétentes concernant l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers, signé à Berlin le 29 octobre 2014.

COMPÉTENCE DE L'AUTEUR

3. L'exposé des motifs relatif au projet énonce ce qui suit :

« Conformément à la déclaration de principe adoptée par la Conférence Interministérielle de la 'Politique étrangère' du 22 octobre 2015, il s'agit d'un traité ayant un caractère mixte (fédéral/régions) ».

Ce point de vue ne peut être que partiellement suivi. Il appartient en effet aussi aux communautés d'assentir à cet accord eu égard à leur implication dans l'échange d'information en matière fiscale².

EXAMEN DE L'ACCORD MULTILATÉRAL

4. L'exposé des motifs énonce ce qui suit :

« Au niveau européen également, la norme a été transposée. La Directive 2014/107/UE modifiant la Directive 2011/16/UE prévoit l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers. Cette directive a déjà été transposée dans la législation nationale par la Loi du 16 décembre 2015 réglant la communication des renseignements relatifs aux comptes financiers, par les institutions financières belges et le SPF Finances, dans le cadre d'un échange automatique de renseignements au niveau international et à des fins fiscales (MB du 31 décembre 2015). Cette loi permet au SPF Finances de demander auprès des différentes institutions financières les données nécessaires pour satisfaire à l'échange de renseignements dans le cadre tant de l'accord FATCA, que de la directive et de la norme NCD CRS.

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

² Voir le décret de la Communauté flamande et de la Région flamande du 21 juin 2013 'betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van belastingen', modifié par les décrets des 18 décembre 2015 et 23 décembre 2016, le décret de la Communauté germanophone du 5 mai 2014 'über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung', modifié par les décrets des 23 novembre 2015 et 15 décembre 2016, et le décret de la Communauté française du 12 janvier 2017 'concernant la coopération administrative dans le domaine fiscal'.

L'approbation du présent accord permet d'échanger ces données avec d'autres juridictions ».

Cet exposé des motifs est cependant muet quant à la question de savoir si les auteurs du projet estiment disposer ainsi du cadre suffisant pour assurer la mise en œuvre de l'accord multilatéral. Si tel ne devait pas être le cas, il est alors renvoyé à l'observation générale 3.5 faite par la section de législation dans l'avis 57.809/2 donné le 13 juillet 2015³ sur une disposition de l'avant-projet de loi devenu la loi du 16 décembre 2015 'régulant la communication des renseignements relatifs aux comptes financiers par les institutions financières belges et le SPF Finances dans le cadre d'un échange automatique de renseignements au niveau international et à des fins fiscales', qui visait à assurer la mise en œuvre d'une disposition similaire à celle du paragraphe 2 de la section 1 de l'accord multilatéral.

5. Dans la section 2, paragraphe 2, a), de l'accord multilatéral, il est fait état du « NIF ». À cet égard, le délégué a donné les précisions suivantes :

« Het TIN is het Tax Identification Number. Voor België is dit hetzij het rijksregisternummer, hetzij het ondernemingsnummer ».

6. La section 8, paragraphe 2, de l'accord multilatéral fait référence à « l'article X des Règles de procédure de l'Organe de coordination de la Convention ».

Le délégué a fait savoir que l'ancien point X correspond à l'actuel point XI des règles de procédure⁴. Depuis la signature de l'accord multilatéral, les règles de procédure ont en effet été adaptées.

7. Six annexes sont jointes à l'Accord, les cinq premières ne comportant que la mention « À compléter ». À ce sujet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Hierbij [bezorg ik u] de notificaties die België in het kader van het multilateraal akkoord heeft overgemaakt. Deze notificaties komen overeen met hetgeen voor België moet worden opgenomen in de bijlagen B [Methodes voor het toezenden], C [Nadere uitleg omtrent de bescherming van persoonsgegevens] en D [Vragenlijst inzake de vertrouwelijkheid] van het akkoord. Bijlage A [Lijst van de rechtsgebieden waarvoor er

³ *Doc. parl.*, Chambre, 2015-2016, n° 54-1448/001, 169-191.

À propos de l'article 4 de l'avant-projet de loi devenu la loi du 16 décembre 2015, le commentaire de l'article précise que : « L'article 4 énonce une règle générale d'interprétation des termes ou expressions utilisés dans la loi sans y être définis. Il faut se référer à toute disposition applicable du droit interne belge qui est en vigueur au moment de l'application de la loi (interprétation évolutive), et non celle en vigueur au moment de l'entrée en vigueur de la loi. Lorsque différentes lois belges donnent des définitions différentes d'un terme ou expression, la signification donnée à ce terme ou expression par le droit fiscal belge doit prévaloir sur la signification que lui attribuent les autres branches du droit belge. Suivant l'article 4 de l'avant-projet de loi soumis pour avis au Conseil d'État, cette interprétation ne valait que si le contexte n'exigeait pas une interprétation différente ou si l'autorité compétente belge et celle d'un autre État n'avaient pas convenu d'une signification commune. Comme suite à l'avis 57.809/2 du Conseil d'État, donné le 13 juillet 2015 en application de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1, des lois sur le Conseil d'État, cette dérogation à la règle générale a été supprimée. S'il s'avérait qu'une interprétation différente de celle prévue par une disposition applicable du droit interne belge devait s'appliquer à un terme ou expression utilisé dans la loi, ce terme ou expression devrait être expressément défini dans la loi à la faveur d'une loi modificative » (*ibid.*, pp. 19-20).

⁴ Voir <https://www.oecd.org/fr/ctp/echange-de-renseignements-fiscaux/regles-de-procedure.pdf>.

geen wederkerigheid is] is niet relevant aangezien België opteert voor wederkerigheid. Bijlage E [Bevoegde autoriteiten voor dewelke het akkoord uitwerking heeft] is nog niet van toepassing voor België gezien het akkoord nog niet in werking is getreden t.a.v. België.

Bijkomend zijn ook de notificaties toegevoegd aangaande de Belgische wetgeving die is ingevoerd om het akkoord te kunnen toepassen en de lijst van landen waarmee België inlichtingen zal uitwisselen ».

Dès lors que les annexes font partie de l'Accord multilatéral auquel il est donné assentiment, ces notifications devront être communiquées à la Chambre des représentants.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Jo BAERT