



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 61.438/3
van 31 mei 2017

avis 61.438/3
du 31 mai 2017

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit 'dat de lijst van de andere aan rapportering onderworpen rechtsgebieden en de lijst van de deelnemende rechtsgebieden vastlegt, met het oog op de toepassing van 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'

un projet d'arrêté royal 'établissant la liste des autres juridictions soumises à déclaration et la liste des juridictions partenaires, aux fins d'application de 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'

Op 2 mei 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Financiën verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘dat de lijst van de andere aan rapportering onderworpen rechtsgebieden en de lijst van de deelnemende rechtsgebieden vastlegt, met het oog op de toepassing van 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’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 23 mei 2017. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Johan PUT en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, 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 31 mei 2017.

*

Le 2 mai 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Finances à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘établissant la liste des autres juridictions soumises à déclaration et la liste des juridictions partenaires, aux fins d'application de 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’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 23 mai 2017. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Johan PUT et Bruno PEETERS, assesseurs, et Astrid TRUYENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Githa SCHEPPERS, 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 31 mai 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 rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. 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’ (hierna: de wet) stelt de Belgische bevoegde autoriteit (de federale minister bevoegd voor financiën of zijn gemachtigde vertegenwoordiger)¹ in staat de informatie te verkrijgen die zij aan buitenlandse bevoegde autoriteiten moet mededelen in het kader van de automatische uitwisseling van inlichtingen betreffende financiële rekeningen.

Met betrekking tot de inlichtingen bestemd voor de Verenigde Staten en voor de andere lidstaten van de Europese Unie is de wet op 10 januari 2017 in werking getreden (artikel 20, eerste streepje, van de wet).

Voor zover het gaat om inlichtingen die bestemd zijn voor andere aan rapportering onderworpen rechtsgebieden, dient de Koning de datum vast te stellen waarop de wet in werking treedt (artikel 20, tweede streepje, van de wet). Die andere aan rapportering onderworpen rechtsgebieden zijn rechtsgebieden – andere dan de Verenigde Staten en de lidstaten van de Europese Unie – “waarmee België een administratief akkoord^[2] heeft gesloten [over de automatische uitwisseling van inlichtingen betreffende financiële rekeningen] en dat opgenomen is in een gepubliceerde lijst” (bijlage I, D, 5, bij de wet).

Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe de datum van inwerkingtreding bedoeld in artikel 20, tweede streepje, van de wet te bepalen (artikel 3, eerste lid, van het ontwerp), alsook de lijst van andere aan rapportering onderworpen rechtsgebieden vast te stellen (artikelen 1, 2 en 4 van het ontwerp). Voor die rechtsgebieden worden ter uitvoering van de wet ook een aantal scharnierdata en grensbedragen bepaald (artikel 3, tweede, derde en vierde lid, van het ontwerp).

RECHTSGROND

3. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt luidens het eerste lid van de aanhef gezocht in de artikelen 8, § 2, en 20 van de wet en in bijlage I, D, 5, en D, 6, bij de wet.

Wat artikel 20 van de wet betreft, dient te worden opgemerkt dat het meer bepaald om het tweede streepje van dat artikel gaat.

¹ Bijlage I, A, 3, bij de wet van 16 december 2015.

² Dat begrip wordt gedefinieerd in bijlage I, A, 2, bij de wet.

Ook nog heel wat andere onderdelen van de bijlagen bij de wet zijn nodig als rechtsgrond (bijvoorbeeld bijlage I, B, 9, 10, a en d, C, 9, a, C, 10, C, 15, f, en bijlage III, I, B, C en D).

In het eerste lid van de aanhef zal de rechtsgrond dan ook meer precies moeten worden aangeduid.

Wat bijlage I, D, 6, betreft moet bovendien worden opgemerkt dat daarin geen delegatie aan de Koning voorkomt. Er zal dan ook een beroep moeten worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning (artikel 108 van de Grondwet), gelezen in samenhang met het voormelde onderdeel van bijlage I (als rechtsgrond voor artikel 4 van het ontworpen besluit).

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. Wegens tijdsgebrek heeft de Raad van State niet kunnen verifiëren of met alle in de lijsten vermelde rechtsgebieden een van toepassing zijnd administratief akkoord is gesloten voor de automatische uitwisseling van inlichtingen betreffende financiële rekeningen.

5. Bepaalde elementen van het ontwerp zijn overgenomen uit de wet (cf. bijv. de omschrijving van “bestaande rekening” in artikel 3, tweede lid, 3°, van het ontwerp, die is geput uit bijlage I, C, 9, a, bij de wet).

Bepalingen die enkel een hogere rechtsnorm in herinnering brengen door die over te nemen of te parafraseren, horen in beginsel niet thuis in een uitvoeringsregeling, onder meer omdat daardoor onduidelijkheid dreigt te ontstaan omtrent de juridische aard van de overgenomen bepalingen en erdoor verkeerdelijk de indruk kan worden gewekt dat de overgenomen regels kunnen worden gewijzigd door de overheid die de regels overneemt. Enkel wanneer het voor een goed begrip van de ontworpen regeling onontbeerlijk is dat bepalingen uit een hogere rechtsnorm worden overgenomen, kan dergelijke werkwijze worden gebillijkt, en dan enkel op voorwaarde dat de oorsprong van de betrokken regels wordt vermeld (door het aanbrengen van de vermelding “overeenkomstig artikel ... van de wet van ...”) en dat de overname correct en letterlijk gebeurt om geen onduidelijkheid te doen ontstaan omtrent de juiste draagwijdte ervan.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. De aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met wat hiervoor is opgemerkt over de rechtsgrond van het ontworpen besluit.

Artikel 2

7. In de Franse tekst van het ontwerp zal de Franse naam van “Saint Kitts en Nevis” moeten worden vermeld. In plaats van “Saint Kitts and Nevis” schrijve men daarom “Saint-Christophe-et-Niévès”.

Hetzelfde geldt voor artikel 4 van het ontwerp.

Artikel 3

8. Het eerste lid van artikel 3 van het ontwerp – dat beter in een afzonderlijk artikel wordt opgenomen – dient duidelijker te worden gesteld. Er wordt immers bepaald wanneer artikel 20, tweede streepje, van de wet in werking treedt, terwijl de Koning aan die bepaling de bevoegdheid ontleent om de wet in werking te stellen “wat de inlichtingen betreft die bestemd zijn voor elk ander aan rapportering onderworpen rechtsgebied”. Niet artikel 20, tweede streepje, moet dus in werking worden gesteld, maar wel de wet wat de voormelde inlichtingen betreft.

Artikel 4

9. In de inleidende zin van artikel 4 van het ontwerp dienen de woorden “minstens tijdelijk” geschrapt te worden. Uit de ontworpen bepaling blijkt immers niet hoelang de vermelde rechtsgebieden te beschouwen zullen zijn als deelnemende rechtsgebieden.

Ofwel kunnen de stellers de uitwerking in de tijd van die bepaling beperken (en die naderhand zo nodig verlengen), ofwel kunnen ze de regel voor onbepaalde duur invoeren en hem naderhand opheffen indien dit op een bepaald moment nodig zou blijken.

*

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 et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DU PROJET

2. 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' (ci-après : la loi) permet à l'autorité compétente belge (le ministre fédéral ayant les finances dans ses attributions ou son représentant autorisé)¹ d'obtenir les renseignements qu'elle doit communiquer à des autorités compétentes étrangères dans le cadre de l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers.

En ce qui concerne les renseignements destinés aux États-Unis et aux autres États membres de l'Union européenne, la loi est entrée en vigueur le 10 janvier 2017 (article 20, premier tiret, de la loi).

Dans la mesure où il s'agit de renseignements destinés à d'autres juridictions soumises à déclaration, il incombe au Roi de fixer la date d'entrée en vigueur de la loi (article 20, deuxième tiret, de la loi). Ces autres juridictions soumises à déclaration sont des juridictions – autres que les États-Unis et les États membres de l'Union européenne – « avec lesquelles la Belgique a conclu un accord administratif [²] [concernant l'échange automatique de renseignements relatifs à des comptes financiers] et qui figurent dans une liste publiée » (annexe I, D, 5, de la loi).

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de fixer la date d'entrée en vigueur visée à l'article 20, deuxième tiret, de la loi (article 3, alinéa 1^{er}, du projet) et d'établir la liste des autres juridictions soumises à déclaration (articles 1^{er}, 2 et 4 du projet). En exécution de la loi, un certain nombre de dates charnières et de montants limites sont également fixés pour ces juridictions (article 3, alinéas 2, 3 et 4, du projet).

FONDEMENT JURIDIQUE

3. Selon le premier alinéa du préambule, le fondement juridique de l'arrêté en projet est recherché dans les articles 8, § 2, et 20, de la loi et dans l'annexe I, D, 5, et D, 6, de la loi.

En ce qui concerne l'article 20 de la loi, on observera qu'il s'agit plus précisément du deuxième tiret de cet article.

¹ Annexe I, A, 3, de la loi du 16 décembre 2015.

² Cette notion est définie à l'annexe I, A, 2, de la loi.

Bon nombre d'autres éléments des annexes de la loi sont également nécessaires à titre de fondement juridique (par exemple l'annexe I, B, 9, 10, a et d, C, 9, a, C, 10, C, 15, f, et l'annexe III, I, B, C et D).

Par conséquent, le premier alinéa du préambule devra indiquer le fondement juridique avec davantage de précision.

En ce qui concerne l'annexe I, D, 6, on observera en outre qu'elle ne contient pas de délégation au Roi. Il faudra dès lors invoquer le pouvoir général d'exécution du Roi (article 108 de la Constitution), combiné avec la partie précitée de l'annexe I (à titre de fondement juridique de l'article 4 de l'arrêté en projet).

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

4. Faute de temps, le Conseil d'État n'a pas pu vérifier si un accord administratif applicable a été conclu avec toutes les juridictions mentionnées dans les listes concernant l'échange automatique de renseignements relatifs à des comptes financiers.

5. Certains éléments du projet proviennent de la loi (cf. par exemple la définition de « compte préexistant » figurant à l'article 3, alinéa 2, 3°, du projet, qui est tirée de l'annexe I, C, 9, a, de la loi).

Des dispositions qui ne font que rappeler une norme supérieure, en la reproduisant ou en la paraphrasant, n'ont en principe pas leur place dans des règles d'exécution, notamment parce que la nature juridique des dispositions reproduites pourrait en devenir incertaine et que cela donne erronément à penser que l'autorité qui reproduit les règles peut les modifier. Pareille méthode ne peut se justifier que si la bonne compréhension du régime en projet exige que des dispositions d'une norme supérieure soient reproduites, et seulement à condition que l'origine des règles concernées soit précisée (par la mention « conformément à l'article ... de la loi du ... ») et que la reproduction soit correcte et littérale afin de ne pas créer de confusion quant à leur portée exacte.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

6. Le préambule doit être mis en conformité avec les observations formulées ci-dessus à l'égard du fondement juridique de l'arrêté en projet.

Article 2

7. Le texte français du projet devra mentionner le nom français de « Saint Kitts and Nevis ». C'est pourquoi on écrira « Saint-Christophe-et-Niévès » au lieu de « Saint Kitts and Nevis ».

La même observation vaut pour l'article 4 du projet.

Article 3

8. L'alinéa 1^{er} de l'article 3 du projet – qui gagnerait à faire l'objet d'un article distinct – doit être formulé plus clairement. En effet, il prévoit la date d'entrée en vigueur de l'article 20, deuxième tiret, de la loi, alors que cette disposition confère au Roi le pouvoir de faire entrer la loi en vigueur « en ce qui concerne les renseignements destinés à chaque autre juridiction soumise à déclaration ». Il n'y a donc pas lieu de mettre en vigueur l'article 20, deuxième tiret, mais bien la loi en ce qui concerne les renseignements précités.

Article 4

9. Dans la phrase introductive de l'article 4 du projet, on supprimera les mots « au moins à titre temporaire ». En effet, la disposition en projet n'indique pas jusqu'à quand les juridictions mentionnées pourront être considérées comme des juridictions partenaires.

Soit les auteurs peuvent limiter les effets de cette disposition dans le temps (et les prolonger par la suite, le cas échéant), soit ils peuvent instaurer la disposition pour une durée indéterminée et l'abroger par la suite si cela s'avérait nécessaire à un moment donné.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Jo BAERT