



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 64.604/3
van 5 december 2018

avis 64.604/3
du 5 décembre 2018

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot uitvoering van
artikel 307, § 1/1, van het
Wetboek van de
inkomstenbelastingen 1992'

un projet d'arrêté royal 'portant
exécution de l'article 307,
§ 1^{er}/1, du Code des impôts sur
les revenus 1992'

Op 5 november 2018 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 ‘tot uitvoering van artikel 307, § 1/1, van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 27 november 2018. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad, voorzitter, Peter SOURBRON en Koen MUYLLE, staatsraden, 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 Peter SOURBRON, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 5 december 2018.

*

Le 5 novembre 2018, 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 ‘portant exécution de l'article 307, § 1^{er}/1, du Code des impôts sur les revenus 1992’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 27 novembre 2018. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller, président, Peter SOURBRON et Koen MUYLLE, conseillers d'État, 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 Peter SOURBRON, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 5 décembre 2018.

*

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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe uitvoering te geven aan artikel 307, § 1/1, tweede lid, van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992 (hierna: WIB 92), zoals ingevoegd bij artikel 94 van de programmawet van 25 december 2017.

Krachtens het eerste lid, a), van de eerstgenoemde bepaling moet de jaarlijkse aangifte in de personenbelasting het bestaan vermelden van rekeningen van elke aard waarvan de belastingplichtige, zijn echtgenoot, alsmede de kinderen waarvan de inkomsten bij die van de ouders worden gevoegd,¹ op enigerlei ogenblik tijdens het belastbaar tijdperk titularis zijn geweest bij een in het buitenland gelegen bank-, wissel-, krediet- of spaarinstelling, van rekeningen waarvoor deze personen gemachtigd zijn geweest zijn ze te beheren en van het land of de landen waar die rekeningen geopend zijn geweest. Ten laatste gelijktijdig met de indiening van de aangifte waarin het bestaan van de bedoelde buitenlandse rekeningen wordt vermeld, moeten de nummers van die rekeningen, de benaming van de instelling en het land of de landen waar die rekeningen geopend zijn geweest, gemeld worden bij het centraal aanspreekpunt² bedoeld in artikel 322, § 3, van het WIB 92, tenzij die melding reeds is gebeurd in een vorig aanslagjaar.

Bij diezelfde bepaling wordt de Koning gemachtigd om de nadere regels voor deze mededeling aan het centraal aanspreekpunt en de bewaringstermijn van de bedoelde gegevens te bepalen.

Het te nemen besluit treedt in werking op 1 januari 2019 (artikel 9 van het ontwerp).

3. In de aanhef van het ontworpen besluit wordt als rechtsgrond verwezen naar artikel 108 van de Grondwet, de artikelen 307, § 1/1, tweede lid, en 322, § 5, van het WIB 92 en de artikelen 6 tot 9 van de wet van 8 juli 2018 ‘houdende organisatie van een centraal aanspreekpunt van rekeningen en financiële contracten en tot uitbreiding van de toegang tot het centraal bestand van berichten van beslag, delegatie, overdracht, collectieve schuldenregeling en protest’.

3.1. Voor het regelen van de mededeling van de gegevens met betrekking tot de aanslagjaren 2012 tot 2014 (artikel 2, § 1, eerste lid, 3°, van het ontwerp), kan worden gesteund

¹ Dat is het geval zolang de ouders het wettelijk genot van die inkomsten hebben (artikel 126, § 4, van het WIB 92).

² Centraal aanspreekpunt van rekeningen en financiële contracten gehouden door de Nationale Bank van België (artikel 2, 2°, van de wet van 8 juli 2018).

op de algemene uitvoeringsbevoegdheid die de Koning ontleent aan artikel 108 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 177 van de wet van 25 april 2014 ‘houdende diverse bepalingen’.

3.2. Artikel 307, § 1/1, van het WIB 92 voorziet slechts in het melden van “het bestaan” van bepaalde rekeningen. Artikel 2, § 1, 5°, van het ontwerp houdt echter ook de verplichting tot mededeling van “de datum van afsluiting” van de eerder gemelde rekeningen in. Luidens het ontworpen artikel 2, § 1, 4°, moet in voorkomend geval ook worden meegedeeld welke het laatste belastbaar tijdperk is waarin de inkomsten van de kinderen gevoegd werden bij deze van de ouders en dit voor elke buitenlandse rekening waarvan die kinderen op enig ogenblik van het belastbaar tijdperk houder of medehouder zijn geweest. Ook voor die bepaling is niet duidelijk hoe daarvoor rechtsgrond zou kunnen worden gevonden in artikel 307, § 1/1, van het WIB 92. Beide verplichtingen zouden overigens sanctioneerbaar worden krachtens artikel 445 van het WIB 92. Voor zover deze bepalingen tot facultatieve mededelingen zouden worden omgevormd,³ zodat het niet meer om sanctioneerbare verplichtingen gaat, kan daarvoor wel worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning, gelezen in samenhang met artikel 307, § 1/1, tweede lid, van het WIB 92. Indien ervoor zou worden geopteerd om de formulering als een sanctioneerbare verplichting te behouden, zal echter eerst in een uitdrukkelijke rechtsgrond ervoor moeten worden voorzien.

3.3. Voor de artikelen 6 en 8 van het ontworpen besluit kan rechtsgrond worden gevonden in de artikelen 5⁴ tot 9 van de wet van 8 juli 2018 en in de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning, gelezen in het licht van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’.

3.4.1. Artikel 7 van het ontwerp machtigt de Nationale Bank van België om toegang te hebben tot de meest recente informatie vermeld in artikel 3, eerste lid, 1°, 5° en 10°, van de wet van 8 augustus 1983 ‘tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen’ met het oog op de verzending van de lijst van de in het centraal aanspreekpunt geregistreerde gegevens aangaande de buitenlandse rekeningen van de belastingplichtige.

Gevraagd naar de rechtsgrond voor deze bepaling, antwoordde de gemachtigde:

“[D]e rechtsgrond van artikel 7 van het ontwerp kan (...) teruggevonden worden in artikel 12, § 2 van de CAP-wet, dat luidt als volgt:

‘Met als enig doel de verplichtingen na te komen die door of krachtens deze wet worden opgelegd, heeft de NBB de toelating om:

1° het identificatienummer van de natuurlijke personen in het Rijksregister of het identificatienummer in de Kruispuntbank van de sociale zekerheid, als

³ Pas bij het verstrijken van het tiende jaar dat volgt op het jaar waarin de rekening werd afgesloten, vervalt de bewaartermijn en worden de desbetreffende gegevens onherroepelijk verwijderd (artikel 5 van het ontwerp). Om die gegevens te laten verwijderen, zou dus gebruik dienen te worden gemaakt van de (loutere) mogelijkheid om het afsluiten van de rekening te melden aan het centraal aanspreekpunt.

⁴ Die bepaling heeft betrekking op de verplicht mee te delen informatie door de informatieplichtigen.

bedoeld in artikel 4 van voornoemde wet van 15 januari 1990, te gebruiken om het CAP te beheren;

2° het adres van de cliënt zoals opgenomen in het Rijksregister van de natuurlijke personen of in voormelde Kruispuntbank van de sociale zekerheid te raadplegen en te gebruiken, onder meer in het kader van de uitoefening door de cliënt van zijn inzagerecht betreffende de persoonsgegevens die onder zijn of haar naam in het CAP zijn geregistreerd’.

De bepaling van art. 12, § 2, 2° verwijst wel naar het begrip ‘cliënt’ zoals opgenomen in artikel 2 van de CAP-wet en is dus strikt gezien niet rechtstreeks overdraagbaar naar de inlandse personenbelastingplichtigen bedoeld in art. 307, § 1/1, maar de opzet is uiteraard dezelfde. Zonder de mogelijkheid om het juiste adres van de belastingplichtige in het Rijksregister op te zoeken, kan de NBB onmogelijk de lijst van de eigen gegevens aangaande buitenlandse rekeningen aan deze belastingplichtige opsturen. Zodoende zou het recht op inzage door de belastingplichtige van zijn eigen gegevens opgenomen in het CAP gefnuikt worden, in strijd met de bepalingen van art. 15(1) en 15(3) van de Algemene Verordening nr. 2016/679 inzake de bescherming van Persoonsgegevens, die rechtstreeks toepasselijk is in Belgisch recht.

Artikel 7 van het ontwerp van koninklijk besluit is overigens een gewone overname van artikel 17, § 1, 4^{de} lid van het koninklijk besluit van 17 juli 2013 betreffende de werking van het centraal aanspreekpunt bedoeld in artikel 322, § 3, van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992, dat thans de werking van het CAP regelt:

‘Uitsluitend voor de in het vorige lid bedoelde verzending, is de Nationale Bank van België handelend door tussenkomst van haar personeelsleden die daartoe wegens hun functies en binnen de perken van hun specifieke bevoegdheden door haar directiecomité met name en schriftelijk zijn aangewezen, gemachtigd om toegang te hebben tot de meest recente informatie vermeld in artikel 3, eerste lid, 1°, 5° en 10° van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen’. Het voorgaande lid luidt: ‘De lijst van de in het CAP geregistreerde gegevens aangaande de natuurlijke persoon wordt door de Nationale Bank van België kosteloos op zijn adres verzonden zoals opgegeven in het Rijksregister van de natuurlijke personen of, bij ontstentenis ervan, op het adres vermeld op het door de natuurlijke persoon voorgelegd officieel identiteitsdocument’.

Vermits dit KB van 17 juli 2013 opgeheven wordt ten voordele van een nieuwe KB tot uitvoering van de CAP-wet, dat echter geen betrekking heeft op de mededeling van buitenlandse rekeningen zoals bepaald door artikel 307, § 1/1 (zie vorige vraag), is het dan ook nodig om deze bepaling van het KB van 17 juli 2013 over te nemen in het KB tot uitvoering van dit artikel 307, § 1/1 teneinde het thans reeds bestaande inzagerecht van de NBB te kunnen verderzetten.”

3.4.2. In advies 51.907/1/V van 23 augustus 2012 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 17 juli 2013 ‘betreffende de werking van het centraal aanspreekpunt bedoeld in artikel 322, § 3, van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992’, heeft de afdeling Wetgeving van de Raad van State het volgende opgemerkt:

“3.4.3. Uit die toelichting blijkt dat de steller van het ontwerp van mening is dat artikel 322, § 3, vierde lid WIB aan de informatieplichtigen toegang verleent tot het Rijksregister. Zoals die wetsbepaling is geredigeerd, geeft ze nochtans enkel toelating om het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen te ‘gebruiken’, terwijl uit de parlementaire voorbereiding van die bepaling niet kan worden afgeleid dat

de wetgever op die wijze ook toegang tot het Rijksregister heeft willen verlenen. De in artikel 2, laatste lid, van het ontwerp opgenomen regeling, waarbij aan de informatieplichtigen tijdelijk toegang tot het Rijksregister wordt verleend, kan bijgevolg niet worden ingepast in voormeld artikel 322, § 3, vierde lid WIB^(...), aangezien moet worden aangenomen dat laatstgenoemde bepaling enkel een regeling bevat voor het ‘gebruiken’ van het identificatienummer bij het Rijksregister. Evenmin kan die regeling worden ingepast in één van de uitdrukkelijke delegatiebepalingen opgenomen in het derde lid van die paragraaf. Artikel 322 WIB biedt bijgevolg geen rechtsgrond voor die regeling.

3.4.4. Voor die regeling zou wel rechtsgrond kunnen worden gevonden in artikel 5 van de wet van 8 augustus 1983 ‘tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen’. Luidens het laatste lid van dat artikel ‘bepaalt de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad en na advies van het sectoraal comité, in welke gevallen geen machtiging [van het sectoraal comité] vereist is’.^(...) Indien van die rechtsgrond gebruik wordt gemaakt, dient dan wel voorafgaandelijk het advies te worden ingewonnen van het sectoraal comité en dient het ontworpen besluit te worden overlegd in de Ministerraad. In de aanhef van het ontwerp dient in dat geval melding te worden gemaakt van artikel 5 van de wet van 8 augustus 1983. Zo voor deze mogelijkheid niet wordt geopteerd, zal artikel 2, laatste lid, in elk geval uit het ontwerp moeten worden weggelaten en zal voor het verkrijgen van toegang tot de gegevens van het Rijksregister de procedure bedoeld in voormeld artikel 5, eerste lid, moeten worden gevolgd, hetgeen impliceert dat de toelating wordt verleend door het sectoraal comité van het Rijksregister.”

Artikel 322, § 3, van het WIB 92 biedt geen rechtsgrond voor de in artikel 7 van het ontwerp opgenomen regeling die meer inhoudt dan het loutere gebruik door de Nationale Bank van België van het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen. Voor die bepaling van het ontwerp kan evenmin rechtsgrond gevonden worden in de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning, gelezen in samenhang met artikel 12, § 2, van de wet van 8 juli 1983. Artikel 307, § 1/1, van het WIB 92, waaraan het ontwerp beoogt uitvoering te geven, heeft immers betrekking op verplichtingen die in het kader van de aangifte in de personenbelasting aan de belastingplichtige worden opgelegd, terwijl artikel 12, § 2, van de wet van 8 juli 1983 slaat op de nakoming van verplichtingen die door of krachtens die wet worden opgelegd aan de in artikel 2, 11°, bedoelde cliënten. De wettelijke omschrijving van die cliënten valt niet samen met de belastingplichtige bedoeld in artikel 307, § 1/1, van het WIB 92.

Artikel 7 dient bijgevolg uit het ontwerp te worden weggelaten.

VORMVEREISTEN

4. De artikelen 5 tot 8 van het ontwerp hebben betrekking op de verwerking van persoonsgegevens zoals omschreven in artikel 4, 1) en 2), van de algemene verordening gegevensbescherming.

4.1. Artikel 36, lid 4, van deze verordening, gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, voorziet in een verplichting om de toezichthoudende autoriteit, in dit geval de Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van

3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’,⁵ te raadplegen bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met verwerking. Verschillende bepalingen van het ontwerp betreffen inderdaad de verwerking van persoonsgegevens.⁶ Daaruit volgt dat over het ontwerp het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit dient te worden ingewonnen.

Uit de adviesaanvraag blijkt niet dat over het ontwerp aan de Gegevensbeschermingsautoriteit advies is gevraagd.

4.2. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van dit vormvereiste nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

5. In het ontwerp wordt herhaaldelijk verwezen naar “1^{ste} paragraaf”, “2^{de} paragraaf” enz.

Overeenkomstig de regels van de wetgevingstechniek moet een paragraaf correct worden aangegeven met het typografische teken “§” dat gevolgd wordt door een nummering met Arabische cijfers: “§ 1.”, “§ 2.”, enz.⁷

Aanhef

6. De aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met wat hiervoor is opgemerkt over de rechtsgrond voor het ontworpen besluit. Er zullen derhalve verwijzingen moeten worden toegevoegd naar artikel 177 van de wet van 25 april 2014 en artikel 5 van de wet van 8 juli 2018.

⁵ De Commissie voor de persoonlijke levenssfeer is vanaf 25 mei 2018 opgevolgd door de Gegevensbeschermingsautoriteit (zie de artikelen 3 en 110 van de wet van 3 december 2017). De leden van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer oefenen evenwel de taken en de bevoegdheden van de Gegevensbeschermingsautoriteit uit tussen 25 mei 2018 en de dag waarop de leden van het directiecomité van de Gegevensbeschermingsautoriteit de eed afleggen en een verklaring ondertekenen dat er geen belangenconflicten zijn (artikel 114 van de wet van 3 december 2017).

⁶ Zo wordt bijvoorbeeld in artikel 5 van het ontwerp de bewaartermijn van de gegevens opgetrokken van acht naar tien jaar.

⁷ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 57.1.2, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

Artikel 2

7. In het ontworpen artikel 2, § 1, worden een aantal verplichtingen hernomen die reeds volgen uit artikel 307, § 1/1, tweede lid, van het WIB 92, namelijk de verplichting om aan het centraal aanspreekpunt het nummer van de buitenlandse rekening, de benaming van de betrokken buitenlandse bank-, wissel-, krediet- of spaarinstelling en het land waar de rekening werd geopend, mee te delen.

Het overnemen in een lagere regeling van bepalingen van een hogere regeling dient te worden vermeden. Niet alleen is een dergelijke werkwijze op het normatieve vlak overbodig aangezien ze geen nieuwe norm tot stand brengt, maar bovendien kan ze tot verwarring leiden over de precieze aard van het in de lagere regeling opgenomen voorschrift en kan ze inzonderheid aanleiding ertoe zijn dat later uit het oog verloren wordt dat alleen de hogere regelgever het betrokken voorschrift kan wijzigen. Ofwel dienen in de ontworpen bepaling de nadere regels te worden bepaald, zonder herhaling van wat reeds uit de wet voortvloeit, ofwel dient in de ontworpen bepaling duidelijk tot uiting te worden gebracht dat het om verplichtingen gaat die reeds uit de wet volgen (“overeenkomstig ... artikel ... van het WIB 92”).

Artikelen 6 tot 8

8.1. Artikel 6 bepaalt dat de Nationale Bank van België in zijn hoedanigheid van voor de verwerking van het centraal aanspreekpunt verantwoordelijke instelling bepaalde informatie moet meedelen aan de belastingplichtige. Artikel 7 regelt de toegang van de Nationale Bank van België tot bepaalde informatie vermeld in artikel 3 van de wet van 8 augustus 1983. Artikel 8 bepaalt dat de belastingplichtige aan de Nationale Bank van België kan vragen om de onjuiste gegevens recht te zetten of te verwijderen.

Gevraagd naar de algemene verhouding tussen het te nemen besluit en de wet van 8 juli 2018 en meer in het bijzonder of de bepalingen van die wet ook van toepassing zijn op de gegevens van buitenlandse rekeningen die in het centraal aanspreekpunt moeten worden meegedeeld en bewaard, verklaarde de gemachtigde:

“[D]e CAP-wet is eerst en vooral een uitvloeisel van de 4de en vooral 5^{de} AML-richtlijnen. Ze beheert dan ook in eerste instantie de informatie die financiële instellingen aan het CAP moeten bezorgen met betrekking tot bank- en betaalrekeningen, financiële verrichtingen waarbij contanten betrokken zijn en contractuele relaties m.b.t. bepaalde financiële contracten die in België worden aangehouden, uitgevoerd of aangegaan.

Artikel 4, 3de lid van de CAP-wet bepaalt echter dat ‘andere wettelijke bepalingen de lijst kunnen aanvullen van de informatie die aan het CAP moet worden meegedeeld, doch enkel voor zover deze gegevens betrekking hebben op rekeningen of op contracten van financiële aard’. Dit impliceert dat het CAP van de NBB ‘verrijkt’ kan worden met aanvullende gegevens op grond van andere wetgevingen die een dergelijke toevoeging van gegevens aan het CAP bepalen. Dit is o.m. het geval voor art. 322, § 3 WIB92 (doch thans in nagenoeg onbestaande, residuele mate), en dan vooral in belangrijke mate voor art. 307, § 1/1 WIB92 wat de buitenlandse rekeningen van inlandse personenbelastingplichtige natuurlijke personen betreft.

De Memorie van toelichting bij de CAP-wet bepaalt hieromtrent het volgende:

‘Dit toepassingsgebied 'ratione materiae' sluit niet uit dat andere wettelijke bepalingen de lijst van de informatie die hetzij door de informatieplichtigen, hetzij door andere personen aan het CAP moet worden meegedeeld, zouden aanvullen. Zo is de Koning krachtens artikel 322, § 3, WIB 92, reeds gemachtigd om de soorten van rekeningen en contracten te bepalen die door de bank-, wissel-, spaar- en kredietinstellingen aan het CAP moeten worden meegedeeld omdat ze relevant zijn voor de belastingheffing. Artikel 307, § 1[1], tweede lid, WIB 92, bepaalt bovendien dat belastingplichtigen onderworpen aan de personenbelasting de nummers van hun rekeningen in het buitenland, de benaming van de betrokken buitenlandse bank-, wissel-, krediet- of spaarinstelling en het land of de landen waar die rekeningen geopend zijn aan het CAP moeten meedelen uiterlijk tegelijk met de neerlegging van de jaarlijkse belastingsaangifte waarin het bestaan ervan wordt vermeld’.

De bepalingen met betrekking tot de betrokken informatieplichtigen, tot de aard van de aan het CAP mee te delen gegevens en desgevallend ook tot de modaliteiten van deze mededeling worden dan bepaald door deze bijzondere wetsbepalingen, die bijgevolg van de artikelen 2 tot 4 van de CAP-wet kunnen afwijken. Dit is zonder meer het geval voor artikel 307, § 1/1 WIB92: de informatieplichtigen zijn verschillend (inlandse personenbelastingplichtigen), de aan het CAP mee te delen gegevens zijn verschillend (nummers van buitenlandse rekeningen) en de modaliteiten zijn verschillend (termijn van mededeling aan het CAP, tempo, te gebruiken transmissiekanalen). Maar eens deze gegevens aan het CAP worden toegevoegd, zijn de bepalingen van de CAP-wet met betrekking tot de verdere verspreiding van deze gegevens naar informatiegerechtigden van het CAP toe ook op deze gegevens van toepassing. Het gaat dan om de artikelen 6 t/m 11 en 12, § 2 (informatiegerechtigden, wijze waarop de informatie kan worden geraadpleegd, Informatieveiligheidsbevorderende maatregelen, toepassing van de Algemene Gegevensbeschermingsverordening, financiering van het CAP, toegang door de NBB tot de bestanden van het RRNP). De artikelen 12, § 1 en 13 vloeien voort uit artikel 4 en zijn dus niet toepasselijk op de mededeling van gegevens aan het CAP, die door de inrichtende (i.c. fiscale) wetgevingen worden opgedragen. Zo worden inbreuken tegen art. 307, § 1/1 dus niet gesanctioneerd met de administratieve geldboetes van artikel 13, maar door de toepasselijke fiscale boetes.”

8.2. Uit de verklaringen van de gemachtigde blijkt dat het niet de bedoeling is dat de artikelen 12, § 1, en 13 van de wet van 8 juli 2018 van toepassing zijn op de gegevens die in het kader van de fiscale wetgeving in het centraal aanspreekpunt moeten worden geregistreerd en bewaard. In de voormelde bepalingen wordt weliswaar verwezen naar de in artikel 4 van de wet van 8 juli 2018 bedoelde gegevens en verplichtingen, maar in het derde lid van hetzelfde artikel 4 wordt gewag gemaakt van *andere wettelijke bepalingen* die de lijst van de informatie die aan het centraal aanspreekpunt moet worden meegedeeld kunnen aanvullen, voor zover deze gegevens betrekking hebben op rekeningen of op contracten van financiële aard. Daaruit zou kunnen worden afgeleid dat de bepalingen van de wet van 8 juli 2018 toch van toepassing zijn op de ontworpen regeling. Ter wille van de rechtszekerheid zal die onduidelijkheid moeten worden verholpen.

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 ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'exécuter l'article 307, § 1^{er}/1, alinéa 2, du Code des impôts sur les revenus 1992 (ci-après : CIR 92), tel qu'il a été inséré par l'article 94 de la loi-programme du 25 décembre 2017.

En vertu de l'alinéa 1^{er}, a), de la disposition citée en premier, la déclaration annuelle à l'impôt des personnes physiques doit comporter les mentions de l'existence de comptes de toute nature dont le contribuable, son conjoint, ainsi que les enfants dont les revenus sont cumulés avec ceux des parents ¹, ont été titulaires, à un quelconque moment durant la période imposable, auprès d'un établissement de banque, de change, de crédit ou d'épargne établi à l'étranger, de comptes qu'ils ont été habilités à gérer, et du ou des pays où ces comptes ont été ouverts. Au plus tard en même temps que l'introduction de la déclaration qui comporte les mentions de l'existence des comptes étrangers visés, les numéros de ces comptes, la dénomination de l'établissement et le ou les pays où ces comptes ont été ouverts, doivent être communiqués au point de contact central ² visé à l'article 322, § 3, du CIR 92, sauf si cette communication a déjà été effectuée dans un exercice d'imposition précédent.

Cette même disposition habilite le Roi à déterminer les modalités de cette communication au point de contact central et le délai de conservation des données concernées.

L'arrêté envisagé entre en vigueur le 1^{er} janvier 2019 (article 9 du projet).

3. Le préambule de l'arrêté en projet vise à titre de fondement juridique l'article 108 de la Constitution, les articles 307, § 1^{er}/1, alinéa 2, et 322, § 5, du CIR 92 ainsi que les articles 6 à 9 de la loi du 8 juillet 2018 'portant organisation d'un point de contact central des comptes et contrats financiers et portant extension de l'accès au fichier central des avis de saisie, de délégation, de cession, de règlement collectif de dettes et de protêt'.

3.1. En ce qui concerne le règlement relatif à la communication des données ayant trait aux exercices d'imposition 2012 à 2014 (article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, du projet), on peut se fonder sur le pouvoir général d'exécution que le Roi tire de l'article 108 de la Constitution, combiné avec l'article 177 de la loi du 25 avril 2014 'portant des dispositions diverses'.

3.2. L'article 307, § 1^{er}/1, du CIR 92 ne prévoit que la mention de « l'existence » de certains comptes. Or, l'article 2, § 1^{er}, 5^o, du projet prévoit également l'obligation de

¹ Tel est le cas aussi longtemps que les parents ont la jouissance légale de ces revenus (article 126, § 4, du CIR 92).

² Le point de contact central des comptes et contrats financiers tenu par la Banque nationale de Belgique (article 2, 2^o, de la loi du 8 juillet 2018).

communiquer « la date de clôture » des comptes précités. Selon l'article 2, § 1^{er}, 4°, en projet, doit également être communiquée, le cas échéant, la dernière période imposable au cours de laquelle les revenus des enfants ont été cumulés avec ceux des parents, en ce qui concerne chaque compte étranger dont ces enfants ont été titulaires ou co-titulaires, à un quelconque moment dans le courant de la période imposable susvisée. S'agissant de cette disposition, on n'aperçoit pas non plus comment un fondement juridique pourrait être trouvé à cet effet dans l'article 307, § 1^{er}/1, du CIR 92. En vertu de l'article 445 du CIR 92, le non-respect des deux obligations pourrait d'ailleurs être sanctionné. Dans la mesure où ces dispositions seraient transformées³ dans le sens de communications facultatives, de sorte qu'il ne s'agirait plus d'obligations dont le non-respect est punissable, on pourrait bel et bien se fonder à cet effet sur le pouvoir général d'exécution du Roi, combiné avec l'article 307, § 1^{er}/1, alinéa 2, du CIR 92. Toutefois, si l'on choisissait de maintenir la formulation dans le sens d'une obligation dont le non-respect est punissable, il faudrait d'abord prévoir un fondement juridique explicite à cet effet.

3.3. Le fondement juridique des articles 6 et 8 de l'arrêté en projet peut être trouvé dans les articles 5⁴ à 9 de la loi du 8 juillet 2018 et dans le pouvoir général d'exécution du Roi, lu à la lumière du règlement (UE) 2106/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)'.

3.4.1. L'article 7 du projet autorise la banque nationale de Belgique à accéder aux informations les plus récentes mentionnées à l'article 3, alinéa 1^{er}, 1°, 5° et 10° de la loi du 8 août 1983 'organisant un Registre national des personnes physiques', aux fins de l'envoi de la liste des données enregistrées dans le point de contact central en ce qui concerne les comptes étrangers du contribuable.

Interrogé sur le fondement juridique de cette disposition, le délégué a répondu ce qui suit :

« [D]e rechtsgrond van artikel 7 van het ontwerp kan (...) teruggevonden worden in artikel 12, § 2 van de CAP-wet, dat luidt als volgt:

‘Met als enig doel de verplichtingen na te komen die door of krachtens deze wet worden opgelegd, heeft de NBB de toelating om:

1° het identificatienummer van de natuurlijke personen in het Rijksregister of het identificatienummer in de Kruispuntbank van de sociale zekerheid, als bedoeld in artikel 4 van voornoemde wet van 15 januari 1990, te gebruiken om het CAP te beheren;

2° het adres van de cliënt zoals opgenomen in het Rijksregister van de natuurlijke personen of in voormelde Kruispuntbank van de sociale zekerheid te raadplegen en te gebruiken, onder meer in het kader van de uitoefening door de

³ Ce n'est qu'à l'expiration de la dixième année qui suit celle au cours de laquelle le compte a été clôturé que le délai de conservation vient à échéance et que les données y afférentes sont irrévocablement supprimées (article 5 du projet). Pour supprimer ces données, on devrait donc faire usage de la (simple) possibilité de mentionner la clôture du compte au point de contact central.

⁴ Cette disposition concerne les informations que les redevables d'information sont obligés de communiquer.

cliënt van zijn inzagerecht betreffende de persoonsgegevens die onder zijn of haar naam in het CAP zijn geregistreerd’.

De bepaling van art. 12, § 2, 2° verwijst wel naar het begrip ‘cliënt’ zoals opgenomen in artikel 2 van de CAP-wet en is dus strikt gezien niet rechtstreeks overdraagbaar naar de inlandse personenbelastingplichtigen bedoeld in art. 307, § 1/1, maar de opzet is uiteraard dezelfde. Zonder de mogelijkheid om het juiste adres van de belastingplichtige in het Rijksregister op te zoeken, kan de NBB onmogelijk de lijst van de eigen gegevens aangaande buitenlandse rekeningen aan deze belastingplichtige opsturen. Zodoende zou het recht op inzage door de belastingplichtige van zijn eigen gegevens opgenomen in het CAP gefnuikt worden, in strijd met de bepalingen van art. 15(1) en 15(3) van de Algemene Verordening nr. 2016/679 inzake de bescherming van Persoonsgegevens, die rechtstreeks toepasselijk is in Belgisch recht.

Artikel 7 van het ontwerp van koninklijk besluit is overigens een gewone overname van artikel 17, § 1, 4de lid van het koninklijk besluit van 17 juli 2013 betreffende de werking van het centraal aanspreekpunt bedoeld in artikel 322, § 3, van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992, dat thans de werking van het CAP regelt:

‘Uitsluitend voor de in het vorige lid bedoelde verzending, is de Nationale Bank van België handelend door tussenkomst van haar personeelsleden die daartoe wegens hun functies en binnen de perken van hun specifieke bevoegdheden door haar directiecomité met name en schriftelijk zijn aangewezen, gemachtigd om toegang te hebben tot de meest recente informatie vermeld in artikel 3, eerste lid, 1°, 5° en 10° van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen’. Het voorgaande lid luidt: ‘De lijst van de in het CAP geregistreerde gegevens aangaande de natuurlijke persoon wordt door de Nationale Bank van België kosteloos op zijn adres verzonden zoals opgegeven in het Rijksregister van de natuurlijke personen of, bij ontstentenis ervan, op het adres vermeld op het door de natuurlijke persoon voorgelegd officieel identiteitsdocument’.

Vermits dit KB van 17 juli 2013 opgeheven wordt ten voordele van een nieuwe KB tot uitvoering van de CAP-wet, dat echter geen betrekking heeft op de mededeling van buitenlandse rekeningen zoals bepaald door artikel 307, § 1/1 (zie vorige vraag), is het dan ook nodig om deze bepaling van het KB van 17 juli 2013 over te nemen in het KB tot uitvoering van dit artikel 307, § 1/1 teneinde het thans reeds bestaande inzagerecht van de NBB te kunnen verderzetten ».

3.4.2. Dans l’avis 51.907/1/V du 23 août 2012 donné sur un projet devenu l’arrêté royal du 17 juillet 2013 ‘relatif au fonctionnement du point de contact central visé à l’article 322, § 3, du Code des impôts sur les revenus 1992’, la section de législation du Conseil d’État a formulé les observations suivantes :

« 3.4.3. Il résulte de ces précisions que l’auteur du projet estime que l’article 322, § 3, alinéa 4, du C.I.R. permet aux redevables d’information d’avoir accès au Registre national. Telle qu’elle est rédigée, cette disposition législative n’autorise cependant que l’‘utilisation’ du numéro d’identification du Registre national des personnes physiques, sans qu’il puisse être déduit des travaux préparatoires y relatifs que le législateur a ainsi également voulu permettre l’accès au Registre national. Le dispositif inscrit dans l’article 2, dernier alinéa, du projet, qui donne aux redevables d’information un accès temporaire au Registre national, ne peut par conséquent se concilier avec l’article 322, § 3, alinéa 4, du C.I.R. précité (...), dès lors qu’il y a lieu de considérer que cette dernière disposition ne règle que l’‘utilisation’ du numéro d’identification du Registre national. Le dispositif précité ne peut pas davantage s’inscrire dans une des délégations formelles

visées au troisième alinéa de ce paragraphe. Il s'ensuit que l'article 322 du C.I.R. ne lui procure pas de fondement juridique.

3.4.4. Ce dispositif pourrait cependant trouver un fondement juridique à l'article 5 de la loi du 8 août 1983 'organisant un registre national des personnes physiques'. Selon le dernier alinéa de cet article, 'le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres et après avis du comité sectoriel, les cas dans lesquels une autorisation [du comité sectoriel] n'est pas requise' ^(...). Si ce fondement juridique est invoqué, il s'impose alors de recueillir préalablement l'avis du comité sectoriel et de soumettre l'arrêté en projet à la délibération en Conseil des Ministres. Le préambule du projet doit alors faire mention de l'article 5 de la loi du 8 août 1983. Si cette possibilité n'est pas retenue, l'article 2, dernier alinéa, devra en tout cas être distrait du projet et l'obtention de l'accès aux informations du Registre national nécessitera de suivre la procédure visée à l'article 5, alinéa 1er, précité, ce qui implique que le comité sectoriel du Registre national accorde l'autorisation ».

L'article 322, § 3, du CIR 92, ne procure pas de fondement juridique à la règle insérée à l'article 7 du projet, qui a une portée plus étendue que la simple utilisation par la Banque nationale de Belgique du numéro d'identification du Registre national des personnes physiques. Cette disposition du projet ne peut pas non plus trouver de fondement juridique dans le pouvoir général d'exécution du Roi, combiné avec l'article 12, § 2, de la loi du 8 juillet 2018. En effet, l'article 307, § 1^{er}/1, du CIR 92, auquel le projet entend donner exécution, concerne les obligations qui sont imposées au contribuable dans le cadre de la déclaration à l'impôt des personnes physiques, alors que l'article 12, § 2, de la loi du 8 juillet 2018 porte sur le respect d'obligations qui sont imposées par ou en vertu de cette loi aux clients visés à l'article 2, 11°. La définition légale de ces clients ne correspond pas au contribuable visé à l'article 307, § 1^{er}/1, du CIR 92.

Par conséquent, l'article 7 doit être omis du projet.

FORMALITÉS

4. Les articles 5 à 8 du projet concernent le traitement de données à caractère personnel, telles qu'elles sont définies à l'article 4, 1) et 2), du règlement général sur la protection des données.

4.1. L'article 36, paragraphe 4, de ce règlement, combiné avec son article 57, paragraphe 1, c), et le considérant 96 de ce règlement, impose de consulter l'autorité de contrôle, en l'occurrence l'Autorité de protection des données visée dans la loi du 3 décembre 2017 'portant création de l'Autorité de protection des données' ⁵, dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement. Diverses

⁵ Au 25 mai 2018, l'Autorité de protection des données a succédé à la Commission pour la protection de la vie privée (voir les articles 3 et 110 de la loi du 3 décembre 2017). Les membres de la Commission de la protection de la vie privée exercent toutefois les missions et les compétences de l'Autorité de protection des données entre le 25 mai 2018 et la date à laquelle les membres du Comité de direction de l'Autorité de protection des données auront prêté serment et signé une déclaration d'absence de conflits d'intérêts (article 114 de la loi du 3 décembre 2017).

dispositions du projet concernent en effet le traitement de données à caractère personnel ⁶. Il en résulte que l'avis de l'Autorité de protection des données doit être recueilli sur le projet.

Il ne ressort pas de la demande d'avis que l'avis de l'Autorité de protection des données a été demandé sur le projet.

4.2. Si l'accomplissement de la formalité susmentionnée devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État.

EXAMEN DU TEXTE

Observation générale

5. À plusieurs reprises, le projet fait référence au « paragraphe 1^{er} », « 2^{ème} paragraphe », etc.

Conformément aux règles de légistique, un paragraphe doit être correctement désigné par le signe typographique « § » suivi d'un numéro en chiffres arabes : d'abord « § 1^{er}. » et ensuite « § 2. », etc. ⁷

Préambule

6. Le préambule doit tenir compte des observations formulées ci-dessus à propos du fondement juridique de l'arrêté en projet. Des références à l'article 177 de la loi du 25 avril 2014 et à l'article 5 de la loi du 8 juillet 2018 devront dès lors être ajoutées.

Article 2

7. L'article 2, § 1^{er}, en projet, reproduit un certain nombre d'obligations qui découlent déjà de l'article 307, § 1^{er}/1, alinéa 2, du CIR 92, à savoir l'obligation de communiquer au point de contact central le numéro du compte étranger, la dénomination de l'établissement de banque, de change, de crédit ou d'épargne concerné et le pays où le compte a été ouvert.

Il faut éviter de reproduire des dispositions extraites d'une norme hiérarchiquement supérieure dans un acte de valeur inférieure. Un tel procédé est non seulement superflu d'un point de vue normatif, dès lors qu'il ne crée aucune nouvelle norme, mais il est également susceptible de semer la confusion quant à la nature exacte de la prescription énoncée dans l'acte de valeur inférieure et il risque notamment de faire oublier par la suite que seul le législateur supérieur est en droit de modifier la prescription concernée. Soit la disposition en

⁶ Ainsi, par exemple à l'article 5 du projet, le délai de conservation des données est porté de huit ans à dix ans.

⁷ *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, n° 57.1.2, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

projet fixe les modalités, sans répéter ce qui découle déjà de la loi, soit elle indique clairement qu'il s'agit d'obligations qui résultent déjà de la loi (« conformément ... article ... du CIR 92 »).

Articles 6 à 8

8.1. L'article 6 dispose que la Banque nationale de Belgique, en sa qualité d'établissement responsable du traitement du point de contact central, doit communiquer certaines informations au contribuable. L'article 7 règle l'accès de la Banque nationale de Belgique à certaines informations mentionnées à l'article 3 de la loi du 8 août 1983. L'article 8 dispose que le contribuable peut demander à la Banque nationale de Belgique de rectifier ou de supprimer les données inexactes.

Interrogé sur l'articulation générale entre l'arrêté envisagé et la loi du 8 juillet 2018 et plus particulièrement sur la question de savoir si les dispositions de cette loi s'appliquent également aux données de comptes étrangers qui doivent être communiquées au point de contact central et conservées par celui-ci, le délégué a déclaré ce qui suit :

« [D]e CAP-wet is eerst en vooral een uitvloeisel van de 4de en vooral 5de AML-richtlijnen. Ze beheert dan ook in eerste instantie de informatie die financiële instellingen aan het CAP moeten bezorgen met betrekking tot bank- en betaalrekeningen, financiële verrichtingen waarbij contanten betrokken zijn en contractuele relaties m.b.t. bepaalde financiële contracten die in België worden aangehouden, uitgevoerd of aangegaan.

Artikel 4, 3de lid van de CAP-wet bepaalt echter dat 'andere wettelijke bepalingen de lijst kunnen aanvullen van de informatie die aan het CAP moet worden meegedeeld, doch enkel voor zover deze gegevens betrekking hebben op rekeningen of op contracten van financiële aard'. Dit impliceert dat het CAP van de NBB 'verrijkt' kan worden met aanvullende gegevens op grond van andere wetgevingen die een dergelijke toevoeging van gegevens aan het CAP bepalen. Dit is o.m. het geval voor art. 322, § 3 WIB92 (doch thans in nagenoeg onbestaande, residuele mate), en dan vooral in belangrijke mate voor art. 307, § 1/1 WIB92 wat de buitenlandse rekeningen van inlandse personenbelastingplichtige natuurlijke personen betreft.

De Memorie van toelichting bij de CAP-wet bepaalt hieromtrent het volgende:

'Dit toepassingsgebied 'ratione materiae' sluit niet uit dat andere wettelijke bepalingen de lijst van de informatie die hetzij door de informatieplichtigen, hetzij door andere personen aan het CAP moet worden meegedeeld, zouden aanvullen. Zo is de Koning krachtens artikel 322, § 3, WIB 92, reeds gemachtigd om de soorten van rekeningen en contracten te bepalen die door de bank-, wissel-, spaar- en kredietinstellingen aan het CAP moeten worden meegedeeld omdat ze relevant zijn voor de belastingheffing. Artikel 307, § 1[1], tweede lid, WIB 92, bepaalt bovendien dat belastingplichtigen onderworpen aan de personenbelasting de nummers van hun rekeningen in het buitenland, de benaming van de betrokken buitenlandse bank-, wissel-, krediet- of spaarinstelling en het land of de landen waar die rekeningen geopend zijn aan het CAP moeten meedelen uiterlijk tegelijk met de neerlegging van de jaarlijkse belastingaangifte waarin het bestaan ervan wordt vermeld'.

De bepalingen met betrekking tot de betrokken informatieplichtigen, tot de aard van de aan het CAP mee te delen gegevens en desgevallend ook tot de modaliteiten van

deze mededeling worden dan bepaald door deze bijzondere wetsbepalingen, die bijgevolg van de artikelen 2 tot 4 van de CAP-wet kunnen afwijken. Dit is zonder meer het geval voor artikel 307, § 1/1 WIB92: de informatieplichtigen zijn verschillend (inlandse personenbelastingplichtigen), de aan het CAP mee te delen gegevens zijn verschillend (nummers van buitenlandse rekeningen) en de modaliteiten zijn verschillend (termijn van mededeling aan het CAP, tempo, te gebruiken transmissiekanalen). Maar eens deze gegevens aan het CAP worden toegevoegd, zijn de bepalingen van de CAP-wet met betrekking tot de verdere verspreiding van deze gegevens naar informatiegerechtigden van het CAP toe ook op deze gegevens van toepassing. Het gaat dan om de artikelen 6 t/m 11 en 12, § 2 (informatiegerechtigden, wijze waarop de informatie kan worden geraadpleegd, Informatieveiligheidsbevorderende maatregelen, toepassing van de Algemene Gegevensbeschermingsverordening, financiering van het CAP, toegang door de NBB tot de bestande van het RRNP). De artikelen 12, § 1 en 13 vloeien voort uit artikel 4 en zijn dus niet toepasselijk op de mededeling van gegevens aan het CAP, die door de inrichtende (i.c. fiscale) wetgevingen worden opgedragen. Zo worden inbreuken tegen art. 307, § 1/1 dus niet gesanctioneerd met de administratieve geldboetes van artikel 13, maar door de toepasselijke fiscale boetes ».

8.2. Il ressort des déclarations du délégué que l'intention n'est pas que les articles 12, § 1^{er}, et 13, de la loi du 8 juillet 2018 s'appliquent aux données qui doivent être enregistrées et conservées au point de contact central dans le cadre de la législation fiscale. Si les dispositions précitées font référence aux données et obligations visées à l'article 4 de la loi du 8 juillet 2018, il n'en demeure pas moins que l'alinéa 3 du même article 4 fait état d'*autres dispositions légales* susceptibles de compléter la liste des informations qui doivent être communiquées au point de contact central, pour autant que ces données concernent des comptes ou des contrats de nature financière. Il pourrait s'en déduire que les dispositions de la loi du 8 juillet 2018 s'appliquent malgré tout au dispositif en projet. Il conviendra de lever cette ambiguïté dans l'intérêt de la sécurité juridique.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE