



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 64.606/2
du 28 novembre 2018

advies 64.606/2
van 28 november 2018

sur

over

un projet d'arrêté royal 'portant
exécution de l'article 322,
3^{ème} paragraphe, alinéa 1^{er}, du
Code des impôts sur les
revenus 1992'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot uitvoering van
artikel 322, 3^{de} paragraaf,
1^{ste} lid van het Wetboek van de
inkomstenbelastingen 1992'

Le 5 novembre 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Finances, chargé de la Lutte contre la fraude fiscale à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'portant exécution de l'article 322, 3^{ème} paragraphe, alinéa 1^{er}, du Code des impôts sur les revenus 1992'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 28 novembre 2018. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX et Patrick RONVAUX, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par Jean-Luc PAQUET, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre VANDERNOOT.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 28 novembre 2018.

*

Op 5 november 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Financiën, belast met bestrijding van de fiscale fraude verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot uitvoering van artikel 322, 3^{de} paragraaf, 1^{ste} lid van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 28 november 2018. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Luc DETROUX en Patrick RONVAUX, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Marianne DONY, assessoren, en Bernadette VIGNERON, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jean-Luc PAQUET, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre VANDERNOOT.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 november 2018.

*

RECEVABILITÉ DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Comme son intitulé et l'alinéa 1^{er} de son préambule en attestent, le projet d'arrêté royal soumis à la section de législation entend puiser son fondement légal dans l'article 322, § 3, alinéa 1^{er}, du Code des impôts sur les revenus 1992 (CIR 92).

Ce paragraphe 3, alinéa 1^{er}, tel qu'il a été remplacé par l'article 14 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', dispose comme suit :

« § 3. Tout établissement de banque, de change, de crédit et d'épargne est tenu de communiquer les données suivantes au point de contact central tenu par la Banque nationale de Belgique conformément à 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 : l'identité des clients, les numéros de leurs comptes bancaires et les mandataires éventuels de ces comptes, et la nature des contrats conclus avec eux. Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, de quels types de comptes et de contrats il s'agit, en ce compris les seuils éventuels relatifs aux contrats. Le Roi détermine en outre les modalités de leur communication. Cette obligation ne s'applique que lorsque la communication de ces données n'est pas rendue obligatoire par la loi précitée du 8 juillet 2018 »¹.

2. Pris sur cette base, l'article 1^{er} de l'arrêté en projet prévoit en substance que les modalités de la communication par les établissements de banque, de change, de crédit et d'épargne au point de contact central (PCC) des informations relatives aux comptes et aux contrats visés à l'article 322, § 3, du CIR 92 « sont identiques à celles qui sont visées à l'article 5, paragraphe 1^{er}, de la loi [...] du 8 juillet 2018 ».

Cet article 5, § 1^{er}, de la loi précitée du 8 juillet 2018 énonce que

« [L]a communication de données au PCC par les redevables d'information ne peut avoir lieu que par voie électronique. Le Roi fixe, sur proposition des ministres compétents et après avis de la BNB, les modalités de la communication des informations visées à l'article 4. Les données sont conservées dans le PCC pendant dix ans, suivant les modalités que le Roi fixe ».

¹ Cette disposition est explicitée de la manière suivante dans le commentaire des articles de la loi du 8 juillet 2018 : « La présente loi ne vise pas à supprimer l'article 322, § 3, du CIR 92, vu que le concept d'« établissement de banque, de change, de crédit et d'épargne » n'est pas complètement recouvert par le champ d'application « *rationae personae* » de ce projet de loi. Le texte de l'article 322, § 3, du CIR 92, doit en revanche être adapté de sorte à lui donner un caractère supplétif par rapport au présent projet de loi, en ce compris en ce qui concerne les obligations que cet article impose aux établissements de banque, de change, de crédit et d'épargne. Le Roi est habilité, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, à fixer quels types de comptes et contrats doivent être communiqués au PCC dans le cadre de la politique fiscale. Le Roi est également habilité à fixer les modalités de la communication de l'identité des clients, des numéros de comptes et de la nature des contrats, en ce compris le seuil éventuel en dessous duquel la nature de certains contrats ne doit pas être communiquée au PCC. Par « modalités de la communication », on vise entre autres : - le délai de communication des données par les redevables d'information, qui peut être différencié suivant le type d'information pour des raisons d'efficacité ; - les données qui doivent permettre l'identification d'un client ou d'un mandataire. [...] ».

Il en résulte qu'en ce qui concerne les « modalités de communication » qu'il entend régler, l'article 1^{er} du projet doit donc être lu comme renvoyant au régime juridique qui découlera de l'arrêté royal qui, sur proposition des ministres compétents et de l'avis de la Banque nationale de Belgique (BNB), sera pris en exécution de l'article 5, § 1^{er}, de la loi du 8 juillet 2018.

3. Selon les précisions fournies par le délégué du Ministre, l'arrêté royal auquel il est ainsi renvoyé est toujours en préparation et son projet n'a pas encore été définitivement adopté en vue d'être transmis à la section de législation. Ce serait également à cet arrêté royal qu'il serait renvoyé par l'article 3, second tiret, du projet.

Par conséquent, à défaut de connaître le contenu des règles que le projet examiné rend applicables par analogie ou auxquelles il renvoie, la section de législation n'est pas en mesure de déterminer si le renvoi auquel il est procédé peut s'opérer avec suffisamment de sécurité juridique et, plus largement, si les règles matérielles qui découlent du projet examiné sont ou non de nature à se concilier avec les normes supérieures.

La demande d'avis est donc prématurée tant que les dispositions d'exécution que le projet examiné entend rendre applicables par analogie ne sont pas elles-mêmes en état d'être soumises à la section de législation.

Le projet n'a par conséquent pas été examiné plus avant.

*

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Het ontwerp van koninklijk besluit waarover het advies van de afdeling Wetgeving wordt gevraagd, beoogt, zoals blijkt uit het opschrift en uit artikel 1 van de aanhef ervan, zijn rechtsgrond te ontleen aan artikel 322, § 3, eerste lid, van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 (WIB 92).

Die paragraaf 3, eerste lid, zoals die is vervangen bij artikel 14 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”, luidt als volgt:

“§ 3. Iedere bank- wissel-, krediet- en spaarinstelling is er toe gehouden om de volgende gegevens kenbaar te maken bij het centraal aanspreekpunt dat door de Nationale Bank van België wordt gehouden overeenkomstig 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: de identiteit van de cliënten, de nummers van hun bankrekeningen en de eventuele volmachtdragers van die rekeningen, en de aard van met hen gesloten contracten. De Koning bepaalt bij een in Ministerraad overlegd besluit, om welke soorten rekeningen en contracten het gaat, met inbegrip van de eventuele drempels inzake contracten. De Koning bepaalt bovendien de modaliteiten van de mededeling ervan. Deze verplichting geldt enkel voor zover de mededeling van dezelfde gegevens niet is opgelegd door de voornoemde wet van 8 juli 2018.”¹

2. Op grond daarvan wordt in artikel 1 van het ontwerpbesluit in hoofdzaak bepaald dat de modaliteiten van de mededeling aan het Centraal aanspreekpunt (CAP) door de bank-, wissel, krediet- en spaarinstellingen van de informatie aangaande de rekeningen en de contracten bedoeld in artikel 322, § 3, van het WIB 92, “identiek (zijn) aan die welke door artikel 5, 1 ste paragraaf, van de voormelde wet van 8 juli 2018 worden bedoeld”.

Dat artikel 5, § 1, van de voornoemde wet van 8 juli 2018 luidt als volgt:

“[d]e mededeling van gegevens aan het CAP door informatieplichtigen kan enkel langs elektronische weg plaatsvinden. De Koning bepaalt, op voordracht van de bevoegde ministers en na advies van de NBB, de modaliteiten van de mededeling van de in artikel 4 bedoelde informatie. De gegevens worden gedurende tien jaar in het CAP bewaard, volgens de modaliteiten die de Koning bepaalt”.

¹ Die bepaling wordt als volgt uitgelegd in de bespreking van de artikelen van de wet van 8 juli 2018 : “Het is niet de bedoeling om artikel 322, § 3, WIB 92, af te schaffen, vermits het begrip van “bank-, wissel-, krediet- en spaarinstelling” niet volledig gedekt wordt door het toepassingsgebied “ratione personae” van dit ontwerp van wet. De tekst van artikel 322, § 3, WIB 92, moet wel worden aangepast om een aanvullend karakter te krijgen t.o.v. dit ontwerp van wet, en enkel verplichtingen aan “bank-, wissel-, krediet- en spaarinstellingen” opleggen die niet reeds door dit ontwerp van wet worden bepaald. De Koning is gemachtigd om bij een in Ministerraad overlegd besluit te bepalen welke soorten rekeningen en contracten aan het CAP moeten worden meegedeeld in het kader van het fiscaal beleid. De Koning is eveneens gemachtigd om de modaliteiten van de mededeling van de identiteit van de cliënten, van de rekeningnummers en van de aard van de contracten vast te leggen, met inbegrip van de eventuele drempels waaronder de aard van bepaalde contracten niet aan het CAP moet worden meegedeeld. Met “modaliteiten van de mededeling” wordt onder meer bedoeld: - de termijn waarbinnen de mededeling van gegevens door de informatieplichtigen moet plaatsvinden, die om redenen van doeltreffendheid verschillend kan zijn naargelang het type van informatie; - de gegevens die de identificatie van een cliënt of van een volmachtdrager mogelijk moeten maken. [...]”.

Uit het voorgaande vloeit voort dat, wat betreft “de modaliteiten van de mededeling” die in dat artikel 1 geregeld worden, dat artikel derhalve zo opgevat moet worden dat daarin verwezen wordt naar de juridische regeling die zal voortvloeien uit het koninklijk besluit dat, op voordracht van de bevoegde ministers en na het advies van de Nationale Bank van België (NBB), uitgevaardigd zal worden ter uitvoering van artikel 5, § 1, van de wet van 8 juli 2018.

3. Volgens de uitleg van de gemachtigde van de minister bevindt het koninklijk besluit waarnaar aldus verwezen wordt, zich nog steeds in de ontwerpfase. Dat ontwerpbesluit is nog niet definitief vastgesteld om overgezonden te kunnen worden naar de afdeling Wetgeving. In artikel 3, tweede streepje van het ontwerp wordt blijkbaar ook naar dat koninklijk besluit verwezen.

Aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van de inhoud van de regels die bij het voorliggende ontwerp bij analogie toepasselijk worden gemaakt of waarnaar dat ontwerp verwijst, is zij bijgevolg niet in staat vast te stellen of deze verwijzing voldoende rechtszekerheid biedt en meer in het algemeen of de materiële regels die uit het voorliggende ontwerp voortvloeien al dan niet verenigbaar zijn met de hogere rechtsnormen.

De adviesaanvraag is dus voorbarig zolang de uitvoeringsbepalingen die het voorliggende ontwerp bij analogie toepasselijk wil maken zelf niet in zoverre gereed zijn dat ze aan de afdeling Wetgeving kunnen worden voorgelegd.

Het ontwerp is bijgevolg niet nader onderzocht.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Bernadette VIGNERON

Pierre VANDERNOOT