CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 73.924/4
du 12 juillet 2023

sur

un avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale 'portant assentiment à :

1° La Convention et le Protocole entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de la République de l'Inde tendant à éviter la double imposition et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu, faits à Bruxelles le 26 avril 1993 ; et

2° au Protocole, fait à New Delhi le 9 mars 2017, modifiant la Convention et le Protocole entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de la République de l'Inde tendant à éviter la double imposition et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu, faits à Bruxelles le 26 avril 1993'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 73.924/4
van 12 juli 2023

over

een voorontwerp van ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest 'houdende instemming met:

1° de Overeenkomst en het Protocol tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Republiek India tot het vermijden van dubbele belasting en tot het voorkomen van het ontgaan van belasting inzake belastingen naar het inkomen, gedaan te Brussel op 26 april 1993; en

2° het Protocol, gedaan te New Delhi op 9 maart 2017, tot wijziging van de Overeenkomst en van het Protocol tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Republiek India tot het vermijden van dubbele belasting en tot het voorkomen van het ontgaan van belasting inzake belastingen naar het inkomen, gedaan te Brussel op 26 april 1993'

‡LW-BEHXHEHAE-HDJCEVT‡

Le 22 juin 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé des Finances, du Budget, de la Fonction publique, de la Promotion du Multilinguisme et de l'Image de Bruxelles à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance 'portant assentiment à :

1° La Convention et le Protocole entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de la République de l'Inde tendant à éviter la double imposition et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu, faits à Bruxelles le 26 avril 1993 ; et

2° au Protocole, fait à New Delhi le 9 mars 2017, modifiant la Convention et le Protocole entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de la République de l'Inde tendant à éviter la double imposition et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu, faits à Bruxelles le 26 avril 1993'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 12 juillet 2023. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, Jacques ENGLEBERT, assesseur, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier MINY, auditeur adjoint.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 12 juillet 2023.

*

‡LW-BEHXHEHAE-HDJCEVT‡

Op 22 juni 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Financiën, Begroting, Openbaar Ambt, de Promotie van Meertaligheid en van het Imago van Brussel verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'houdende instemming met:

1° de Overeenkomst en het Protocol tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Republiek India tot het vermijden van dubbele belasting en tot het voorkomen van het ontgaan van belasting inzake belastingen naar het inkomen, gedaan te Brussel op 26 april 1993; en

2° het Protocol, gedaan te New Delhi op 9 maart 2017, tot wijziging van de Overeenkomst en van het Protocol tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Republiek India tot het vermijden van dubbele belasting en tot het voorkomen van het ontgaan van belasting inzake belastingen naar het inkomen, gedaan te Brussel op 26 april 1993'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 12 juli 2023. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, staatsraden, Jacques ENGLEBERT, assessor, en Charles-Henri VAN HOVE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier MINY, adjunct-auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 12 juli 2023.

*

‡LW-BEHXHEHAE-HDJCEVT‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet ‡, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. L'article 26 de la Convention 'entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de la République de l'Inde tendant à éviter la double imposition et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu, [fait] à Bruxelles le 26 avril 1993' (ci-après : la Convention), tel que remplacé par l'article 2 du Protocole 'modifiant la Convention et le Protocole entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de la République de l'Inde tendant à éviter la double imposition et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu, faits à Bruxelles le 26 avril 1993', fait à New Delhi le 9 mars 2017 (ci-après : le Protocole modificatif), qui traite de l'échange de renseignements, et l'article 27 de la Convention, tel que remplacé par l'article 3 du Protocole modificatif, qui traite de l'assistance et de l'aide en matière de recouvrement des impôts, contiennent des dispositions réglementant le traitement des données à caractère personnel.

Comme l'a confirmé le délégué du Ministre, l'avis de l'Autorité de protection des données a en conséquence été sollicité simultanément à la saisine de la section de législation.

2. De même, l'avis de Brupartners a été demandé en même temps que l'avis de la section de législation, comme l'a confirmé le délégué du Ministre.

3. L'auteur de l'avant-projet veillera au bon accomplissement de ces formalités préalables obligatoires.

‡ S'agissant d'un avant-projet d'ordonnance, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

‡LW-BEHXHEHAE-HDJCEVT‡

EXAMEN DU PROTOCOLE MODIFICATIF

Article 3

Conformément à l'article 27, paragraphe 1, de la Convention, tel que remplacé par l'article 3 du Protocole modificatif, les États contractants se prêtent mutuellement assistance pour le recouvrement de leurs créances fiscales. Les autorités compétentes des États contractants peuvent régler d'un commun accord les modalités d'application de cet article.

Dans son avis n° 73.434/3, relatif au Protocole modificatif, la section de législation a observé ce qui suit :

> « Over dergelijke regelingen heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, in advies 42.631/AV van 8 mei 2007 het volgende opgemerkt:
>
> 'Voor zover deze akkoorden alleen maar voorzien in de administratieve en technische uitvoering van een verdrag en ermee slechts beoogd wordt de rechten en verplichtingen die in het verdrag zelf reeds zijn opgenomen uitvoerbaar te maken, zijn deze akkoorden geen nieuwe verdragen, doch louter 'executive agreements'. Ze behoeven dan ook niet door de Koning te worden gesloten. De Wetgevende Kamers hoeven er hun instemming niet aan te verlenen (…).
>
> Uit de praktijk blijkt echter ook dat sommige akkoorden wel zelf autonome regelingen inhouden, die nieuwe rechten en verplichtingen met zich brengen voor de overheden of de burgers. In dat geval dienen deze akkoorden als verdragen te worden beschouwd. Op grond van artikel 167, § 2, van de Grondwet zouden ze dan ook in beginsel door de Koning moeten worden gesloten en de Wetgevende Kamers zouden er hun instemming mee dienen te betuigen. Voor zover het gaat om 'gemengde verdragen' dienen daarenboven de gemeenschaps- en/of gewestregeringen te worden betrokken bij het sluiten ervan en dienen ook de gemeenschaps- en/of gewestparlementen er hun instemming mee te verlenen.'[1]
>
> Telkens een regeling in onderling overleg wordt uitgewerkt, zal derhalve moeten worden nagegaan of het niet om een verdrag gaat. Is dat toch het geval, dan dient de geëigende procedure voor het sluiten ervan te worden gevolgd en kan de regeling geen gevolg hebben dan nadat het de instemming van de bevoegde parlementaire vergaderingen heeft gekregen. Gelet op artikel 190 van de Grondwet, zal een dergelijke regeling, om verbindend te zijn, moeten worden bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*.
>
> Voor zover de in het Protocol bepaalde mogelijkheid om regelingen te sluiten aldus op een grondwetsconforme wijze wordt geïnterpreteerd,[2] en voor zover deze overeenkomsten alleen maar voorzien in de administratieve en technische uitvoering van het Protocol en ermee slechts beoogd wordt de rechten en de verplichtingen die in het Protocol zelf al zijn opgenomen uitvoerbaar te maken, rijzen er geen bezwaren in het licht van artikel 167 van de Grondwet.

[1] *Note de bas de page n° 6 de l'avis cité* : Adv.RvS 42.631/AV van 8 mei 2007 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 9 februari 2009 'houdende instemming met het Raamakkoord tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Franse Republiek betreffende de grensoverschrijdende samenwerking inzake gezondheidszorg, ondertekend te Moeskroen op 30 september 2005', *Parl.St.* Senaat 2007-08, nr. 4-912/1, 15.

[2] *Note de bas de page n° 7 de l'avis cité* : Het op een grondwetsconforme wijze interpreteren van het Protocol houdt ook in dat waar in het Protocol melding wordt gemaakt van de bevoegde autoriteit, het alleen om verordenende bevoegdheid van de Minister van Financiën (niet van een ambtenaar) kan gaan en dan nog voor zover die bevoegdheid betrekking heeft op regels van bijkomstige aard of van beperkt belang.

‡LW-BEHXHEHAE-HDJCEVT‡

Indien een regeling echter tot gevolg heeft dat het toepassingsgebied van de Overeenkomst of het Protocol zou worden uitgebreid of gevolgen heeft voor de rechten en de plichten van de rechtzoekenden, dan zal de regeling niet kunnen worden beschouwd als een akkoord in vereenvoudigde vorm » [3].

La même observation vaut pour l'avant-projet à l'examen.

Article 4

1. Conformément à l'article 4, paragraphe 1, du Protocole modificatif, chaque partie notifiera à l'autre, par la voie diplomatique, qu'il a été satisfait à toutes les conditions et procédures requises par sa législation pour son entrée en vigueur. Le Protocole modificatif entre en vigueur à la date de la dernière notification.

Dès lors que les citoyens ne peuvent pas connaitre la date de la dernière notification, ils ne seront pas non plus informés de la date d'entrée en vigueur du Protocole modificatif. Il convient par conséquent de veiller à ce que cette date d'entrée en vigueur soit portée en temps utile à la connaissance des citoyens par un avis publié au *Moniteur belge*.

2. Selon la formule de conclusion du Protocole modificatif, le texte anglais prévaut en cas de différence d'interprétation des textes hindi, français, néerlandais et anglais du Protocole modificatif. En conséquence, le texte anglais du Protocole modificatif devrait également être joint au projet d'ordonnance à soumettre au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale.

*

[3] Avis n° 73.434/3 donné le 11 mai 2023 sur un avant-projet de décret de la Communauté germanophone 'zur Zustimmung zu dem Protokoll zur Änderung des am 26. April 1993 in Brüssel unterzeichneten Abkommens und Protokolls zwischen der Regierung des Königreichs Belgien und der Regierung der Republik Indien zur Vermeidung der Doppelbesteuerung und zur Verhinderung der Steuerhinterziehung auf dem Gebiet der Steuern vom Einkommen, geschehen zu Neu Delhi am 6. März 2017'.

‡LW-BEHXHEHAE-HDJCEVT‡

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten 'op de Raad van State', gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp,‡ de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

1. Artikel 26 van de Overeenkomst 'tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Republiek India tot het vermijden van dubbele belasting en tot het voorkomen van het ontgaan van belasting inzake belastingen naar het inkomen, gedaan te Brussel op 26 april 1993' (hierna: de Overeenkomst), zoals vervangen bij artikel 2 van het Protocol, gedaan te New Delhi op 9 maart 2017, 'tot wijziging van de Overeenkomst en van het Protocol tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Republiek India tot het vermijden van dubbele belasting en tot het voorkomen van het ontgaan van belasting inzake belastingen naar het inkomen, gedaan te Brussel op 26 april 1993' (hierna: het Wijzigingsprotocol), dat betrekking heeft op de uitwisseling van inlichtingen, en artikel 27 van de Overeenkomst, zoals vervangen bij artikel 3 van het Wijzigingsprotocol, dat betrekking heeft op de bijstand voor de invordering van de belastingen, bevatten bepalingen tot regeling van de verwerking van persoonsgegevens.

De gemachtigde van de minister heeft bevestigd dat de Gegevensbeschermingsautoriteit dan ook tegelijk met de afdeling Wetgeving om advies verzocht is.

2. De gemachtigde van de minister heeft voorts bevestigd dat Brupartners tegelijk met de afdeling Wetgeving om advies verzocht is.

3. De steller van het voorontwerp moet erop toezien dat die verplichte voorafgaande vormvereisten naar behoren vervuld worden.

ONDERZOEK VAN HET WIJZIGINGSPROTOCOL

Artikel 3

Overeenkomstig artikel 27, lid 1, van de Overeenkomst, zoals vervangen bij artikel 3 van het Wijzigingsprotocol, verlenen de overeenkomstsluitende Staten elkaar bijstand voor de invordering van belastingvorderingen. De bevoegde autoriteiten van de

‡ Aangezien het om een voorontwerp van ordonnantie gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

‡LW-BEHXHEHAE-HDJCEVT‡

overeenkomstsluitende Staten kunnen de wijze van toepassing van dit artikel in onderlinge overeenstemming regelen.

In advies 73.434/3 betreffende het Wijzigingsprotocol heeft de afdeling Wetgeving het volgende opgemerkt:

> "Over dergelijke regelingen heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, in advies 42.631/AV van 8 mei 2007 het volgende opgemerkt:
>
> 'Voor zover deze akkoorden alleen maar voorzien in de administratieve en technische uitvoering van een verdrag en ermee slechts beoogd wordt de rechten en verplichtingen die in het verdrag zelf reeds zijn opgenomen uitvoerbaar te maken, zijn deze akkoorden geen nieuwe verdragen, doch louter 'executive agreements'. Ze behoeven dan ook niet door de Koning te worden gesloten. De Wetgevende Kamers hoeven er hun instemming niet aan te verlenen (…).
>
> Uit de praktijk blijkt echter ook dat sommige akkoorden wel zelf autonome regelingen inhouden, die nieuwe rechten en verplichtingen met zich brengen voor de overheden of de burgers. In dat geval dienen deze akkoorden als verdragen te worden beschouwd. Op grond van artikel 167, § 2, van de Grondwet zouden ze dan ook in beginsel door de Koning moeten worden gesloten en de Wetgevende Kamers zouden er hun instemming mee dienen te betuigen. Voor zover het gaat om 'gemengde verdragen' dienen daarenboven de gemeenschaps- en/of gewestregeringen te worden betrokken bij het sluiten ervan en dienen ook de gemeenschaps- en/of gewestparlementen er hun instemming mee te verlenen.'[1]
>
> Telkens een regeling in onderling overleg wordt uitgewerkt, zal derhalve moeten worden nagegaan of het niet om een verdrag gaat. Is dat toch het geval, dan dient de geëigende procedure voor het sluiten ervan te worden gevolgd en kan de regeling geen gevolg hebben dan nadat het de instemming van de bevoegde parlementaire vergaderingen heeft gekregen. Gelet op artikel 190 van de Grondwet, zal een dergelijke regeling, om verbindend te zijn, moeten worden bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad.*
>
> Voor zover de in het Protocol bepaalde mogelijkheid om regelingen te sluiten aldus op een grondwetsconforme wijze wordt geïnterpreteerd,[2] en voor zover deze overeenkomsten alleen maar voorzien in de administratieve en technische uitvoering van het Protocol en ermee slechts beoogd wordt de rechten en de verplichtingen die in het Protocol zelf al zijn opgenomen uitvoerbaar te maken, rijzen er geen bezwaren in het licht van artikel 167 van de Grondwet.

[1] *Voetnoot 6 van het geciteerde advies:* Adv.RvS 42.631/AV van 8 mei 2007 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 9 februari 2009 'houdende instemming met het Raamakkoord tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Franse Republiek betreffende de grensoverschrijdende samenwerking inzake gezondheidszorg, ondertekend te Moeskroen op 30 september 2005', *Parl.St.* Senaat 2007-08, nr. 4-912/1, 15.

[2] *Voetnoot 7 van het geciteerde advies:* Het op een grondwetsconforme wijze interpreteren van het Protocol houdt ook in dat waar in het Protocol melding wordt gemaakt van de bevoegde autoriteit, het alleen om verordenende bevoegdheid van de Minister van Financiën (niet van een ambtenaar) kan gaan en dan nog voor zover die bevoegdheid betrekking heeft op regels van bijkomstige aard of van beperkt belang.

‡LW-BEHXHEHAE-HDJCEVT‡

Indien een regeling echter tot gevolg heeft dat het toepassingsgebied van de Overeenkomst of het Protocol zou worden uitgebreid of gevolgen heeft voor de rechten en de plichten van de rechtzoekenden, dan zal de regeling niet kunnen worden beschouwd als een akkoord in vereenvoudigde vorm."[3]

Dezelfde opmerking geldt voor voorliggend voorontwerp.

Artikel 4

1. Overeenkomstig artikel 4, lid 1, van het Wijzigingsprotocol dient elke partij de andere partij langs diplomatieke weg ervan in kennis te stellen dat voldaan is aan alle wettelijke vereisten en procedures voor de inwerkingtreding ervan. Het Wijzigingsprotocol treedt in werking op de datum van de laatste kennisgeving.

Aangezien burgers niet kunnen weten wat de datum is van de laatste kennisgeving, zullen ze ook niet op de hoogte zijn van de datum van inwerkingtreding van het Wijzigingsprotocol. Er dient bijgevolg op toegezien te worden dat die datum van inwerkingtreding tijdig ter kennis van de burgers gebracht wordt middels de bekendmaking van een bericht in het *Belgisch Staatsblad*.

2. Luidens de slotformule van het Wijzigingsprotocol is de Engelse tekst doorslaggevend in geval van uiteenlopende interpretaties van de teksten van het Wijzigingsprotocol in het Hindi, het Frans, het Nederlands en het Engels. Bijgevolg zou de Engelse tekst van het Wijzigingsprotocol eveneens gevoegd moeten worden bij het ontwerp van ordonnantie dat aan het Brussels Hoofdstedelijk Parlement voorgelegd moet worden.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE Martine BAGUET

[3] Advies 73.434/3 van 11 mei 2023 over een voorontwerp van decreet van de Duitstalige Gemeenschap 'zur Zustimmung zu dem Protokoll zur Änderung des am 26. April 1993 in Brüssel unterzeichneten Abkommens und Protokolls zwischen der Regierung des Königreichs Belgien und der Regierung der Republik Indien zur Vermeidung der Doppelbesteuerung und zur Verhinderung der Steuerhinterziehung auf dem Gebiet der Steuern vom Einkommen, geschehen zu Neu Delhi am 6. März 2017'.

‡LW-BEHXHEHAE-HDJCEVT‡