

- 1255 / 2 - 93 / 94

**Belgische Kamer
van Volksvertegenwoordigers**

GEWONE ZITTING 1994-1995 (*)

14 MAART 1995

WETSVOORSTEL

**houdende oprichting en
organisatie van een fiscale
kruispuntbank**

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde kamers, op 30 juni 1994 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet "houdende oprichting en organisatie van een fiscale kruispuntbank", heeft op 30 januari 1995 het volgend advies gegeven :

Zie :

- 1255 - 93 / 94 :

— N° 1 : Wetsvoorstel van de heer Olivier.

(*) Vierde zitting van de 48^e zittingsperiode.

- 1255 / 2 - 93 / 94

**Chambre des Représentants
de Belgique**

SESSION ORDINAIRE 1994-1995 (*)

14 MARS 1995

PROPOSITION DE LOI

**relative à l'institution et à
l'organisation d'une
banque-carrefour fiscale**

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, chambres réunies, saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 30 juin 1994, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "relative à l'institution et à l'organisation d'une banque-carrefour fiscale", a donné le 30 janvier 1995 l'avis suivant :

Voir :

- 1255 - 93 / 94 :

— N° 1 : Proposition de loi de M. Olivier.

(*) Quatrième session de la 48^e législature.

1. De Raad van State wordt verzocht, overeenkomstig artikel 85bis van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, een gemotiveerd advies over de bevoegdheid uit te brengen betreffende een voorstel van wet "houdende oprichting en organisatie van een fiscale kruispuntbank".

De Raad van State moet bijgevolg de andere rechtsproblemen die het voorstel zou kunnen doen rijzen niet onderzoeken.

2. Door de omschrijving, bij wijze van opsomming, die artikel 2, eerste lid, 1°, van "fiscaliteit" geeft, kan worden vastgesteld dat de oprichting door de federale wetgever van een "fiscale kruispuntbank" wel degelijk tot diens bevoegdheid behoort, voor zover de in 5° van dezelfde bepaling bedoelde "fiscale gegevens" precies betrekking hebben op de toepassing van de "fiscale wetgeving", waarvan eveneens sprake is in 5°, en die moet worden verstaan in de zin die het woord "fiscaliteit" krijgt in het wetsvoorstel (artikel 2, eerste lid, 1°).

Indien het voorstel aldus wordt verstaan, heeft het immers geen betrekking op de gewestelijke noch op de gemeenschapsfiscaliteit.

Om te voorkomen dat die terminologische verscheidenheid een extensieve interpretatie mogelijk maakt van de werkingssfeer van het wetsvoorstel, dat in dat geval met machtsoverschrijding zou zijn vastgesteld, dient men voort te gaan op de omschrijving, bij wijze van opsomming, van de genoemde werkingssfeer en dient in artikel 2, 5°, uitdrukkelijk te worden verwezen naar artikel 2, 1°, opdat de fiscale gegevens worden verstaan op dezelfde wijze als het begrip fiscaliteit.

Hierbij aansluitend zij opgemerkt dat, indien de Koning de in artikel 2, tweede lid, vervatte machtiging zou aanwenden, het uitgevaardigde koninklijk besluit het begrip "fiscaliteit" alleen zou kunnen uitbreiden tot categorieën

van federale belastingen - behalve indien samenwerkingsakkoorden worden gesloten tussen de federale Regering en de Gewest- en Gemeenschapsregeringen. Maar noch de Koning, noch de federale wetgever mogen uit het oog verliezen dat uit het beginsel van de autonomie van de Gemeenschappen en de Gewesten volgt dat die instellingen vrij blijven om al dan niet in te gaan op de vraag om een samenwerkingsakkoord te sluiten (1).

Hetzelfde voorbehoud geldt, om dezelfde redenen, met betrekking tot de artikelen 17 en 29, 2^o, van het wetsvoorstel.

3. De stellers van het wetsvoorstel wijzen in de toelichting bij dit voorstel op het volgende :

"Ook voor de fiscale kruispuntbank moet in een aangepaste juridische regeling tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer voorzien worden".

De oprichting ervan kan immers gevolgen hebben voor de werkzaamheid van het recht op eerbiediging van het privé-leven, gewaarborgd door artikel 22 van de Grondwet; immers,

"sous les arcanes de la composition et de la gestion du patrimoine, on découvre bien souvent une manière d'être, un style de vie où l'intimité n'est jamais totalement absente" (2).

(1) Zie in die zin (bij wijze van vergelijking) advies L. 23.766/1, van 11 oktober 1994, blz. 246 (Gedr. St., Senaat, 1994-1995, nr. 1218/1, van 31 oktober 1994).

(2) Y. PICOD, noot bij Cass. fr., 20 oktober 1993, Rec. Dalloz-Sirey, 1994, blz. 594-597.

De beperkingen die op dat recht moeten worden gesteld behoren tot de bevoegdheid van de federale wetgever. Krachtens artikel 22, eerste lid, van de Grondwet, kan immers alleen in de gevallen en onder de voorwaarden door de wet bepaald afbreuk worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privé-leven. Die wetgever zal ook de overeenstemming moeten toetsen van het wetsvoorstel met artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (1), alsmede met artikel 5 van het Verdrag tot bescherming van personen ten opzichte van de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens, opgemaakt te Straatsburg op 28 januari 1981 en goedgekeurd bij de wet van 17 juni 1991, waarin het volgende wordt bepaald :

-
- (1) Het Europees Hof heeft er in zijn arresten van 25 februari 1993 in zake Funke, Crémieux en Mialhe, aan herinnerd dat in de vaste rechtspraak het volgende wordt gesteld : si "les Etats contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation pour juger de la nécessité d'une ingérence, (...) elle va de pair avec un contrôle européen. Les exceptions que ménage le paragraphe 2 de l'article 8 appellent une interprétation étroite (arrêt Klass et autres c/ Allemagne du 6 septembre 1978, série A, n° 28, p. 21, § 42) et leur nécessité dans un cas donné doit se trouver établie de manière convaincante. Assurément, dans le domaine considéré - la lutte contre l'évasion des capitaux et contre la fuite devant l'impôt - les Etats rencontrent de sérieuses difficultés résultant de l'étendue et de la complexité des réseaux bancaires et des circuits financiers ainsi que des multiples possibilités de placements internationaux, facilitées par la relative perméabilité des frontières. La Cour reconnaît donc qu'ils peuvent estimer nécessaire de recourir à certaines mesures (...), pour établir la preuve matérielle de délits (...) et en poursuivre le cas échéant les auteurs. Encore faut-il que leur législation et leur pratique en la matière offrent des garanties adéquates et suffisantes contre les abus (voir notamment, mutatis mutandis, l'arrêt Klass et autres, précité, série A, n° 28, p. 23, § 50) (arrêt Funke c/ France, Publ. Cour, série A, n° 256-A, pp. 24-25, §§ 55-56, Crémieux c/ France, série A, n° 256-B, p. 62, §§ 38-39, et Mialhe c/ France, série A, n° 256-C, pp. 89-90, §§ 36-37). En tout état de cause, les ingérences dans les droits du requérant doivent être étroitement proportionnées au but légitime recherché".

"Persoonsgegevens die langs geautomatiseerde weg worden verwerkt dienen (...) c) toereikend, ter zake dienend en niet overmatig te zijn, uitgaande van de doeleinden en niet te worden gebruikt op een wijze die onverenigbaar is met die doeleinden" (1).

Die toetsing zou niet alleen betrekking moeten hebben op de persoonsgegevens, maar tevens op die welke geen betrekking hebben op een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon. Het recht op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, gewaarborgd door artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, geldt immers eveneens voor die tweede categorie van gegevens waarvan onder meer in artikel 4 van het wetsvoorstel sprake is (2).

-
- (1) De Franse Raad van State erkent de rechtstreekse toepasbaarheid van dit verdrag in het interne recht (C.E., 18 november 1992, affaire Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme et autres, A.J.D.A., 1993, blz. 213).
Ongeacht de gevolgen die de Belgische rechtspraak aan het Verdrag van 28 januari 1981 zal verbinden, is het, gelet op de internationale verplichtingen die België heeft aanvaard, van belang dat de wetgever er nu reeds op toeziet dat in het interne recht alleen wetteksten worden goedgekeurd die conform het genoemde Verdrag zijn.
- (2) De anonimiteit van de verzamelde gegevens belet niet dat de resultaten van de verwerking ervan de handelingen inspireren van degenen die er kennis van kunnen nemen, ten opzichte van de categorieën van personen die worden bestudeerd bij de verrichte onderzoeken (zie in die zin RIGAUX F., La protection de la vie privée et des autres biens de la personnalité, Brussel, Bruylant, Paris, L.G.D.J., 1990, nr. 524, blz. 583).

1. Il est demandé au Conseil d'Etat d'émettre un avis motivé sur la compétence, conformément à l'article 85bis des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, concernant une proposition de loi "relative à l'institution et à l'organisation d'une banque-carrefour fiscale".

Le Conseil d'Etat n'a dès lors pas à examiner les autres problèmes juridiques que la proposition pourrait soulever.

2. La définition, par la voie de l'énumération, que l'article 2, alinéa 1er, 1°, donne de la "fiscalité", permet de constater que la création par le législateur fédéral, d'une "banque - carrefour" fiscale ressortit bien à la compétence de celui-ci, pour autant que les "données fiscales" visées au 5° de la même disposition se rapportent précisément à l'application de la "législation fiscale", visée au même 5°, entendue au sens que reçoit le terme "fiscalité" dans la proposition de loi (article 2, alinéa 1er, 1°).

En effet, ainsi comprise, la proposition ne concernerait ni la fiscalité régionale, ni la fiscalité communautaire.

Pour éviter que ces variations dans la terminologie, ne permettent une interprétation extensive du champ d'application de la proposition de loi, qui serait en ce cas entachée d'excès de compétence, il convient de s'en tenir à la définition par la voie de l'énumération, dudit champ d'application et, dans l'article 2, 5°, de viser explicitement l'article 2, 1°, afin que les données fiscales soient comprises de la même façon que la notion de fiscalité.

Dans le même ordre d'idées, si le Roi venait à user de l'habilitation contenue à l'article 2, alinéa 2, l'arrêté royal qui serait pris ne pourrait étendre la notion de "fiscalité" qu'à des catégories d'impôts fédéraux - sauf à

conclure des accords de coopération entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des régions et des communautés. Mais ni le Roi, ni le législateur fédéral ne pourraient perdre de vue qu'il résulte du principe de l'autonomie des communautés et des régions que ces institutions conservent toute liberté d'accéder ou non à la demande de conclure un accord de coopération (1).

La même réserve vaut, par identité de motifs, concernant les articles 17 et 29, 2°, de la proposition de loi.

3. Comme le relèvent les auteurs de la proposition de loi dans ses développements,

"une réglementation juridique adaptée assurant la protection de la vie privée doit également être prévue pour la banque-carrefour fiscale".

C'est que sa création est de nature à avoir des répercussions sur l'effectivité du droit au respect de la vie privée, garanti par l'article 22 de la Constitution; en effet,

"sous les arcanes de la composition et de la gestion du patrimoine, on découvre bien souvent une manière d'être, un style de vie où l'intimité n'est jamais totalement absente" (2).

Les restrictions à apporter à ce droit sont de la compétence du législateur fédéral. En effet, en vertu de l'article 22, alinéa 1er, de la Constitution, c'est seulement dans les cas et les conditions fixés par la loi qu'il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée. C'est à ce législateur qu'il appartiendra aussi de vérifier la conformité de la proposition de loi avec l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits

(1) En ce sens (par comparaison), voy. l'avis L. 23.766/1, du 11 octobre 1994, p. 246 (Doc. Sénat, 1994-1995, n° 1218/1, du 31 octobre 1994).

(2) Y. PICOD, note sous Cass. fr., 20 octobre 1993, Rec. Dalloz-Sirey, 1994, pp. 594-597.

de l'homme (1), ainsi qu'avec l'article 5 de la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, faite à Strasbourg le 28 janvier 1981, et approuvée par la loi du 17 juin 1991, qui dispose que

"les données à caractère personnel faisant l'objet d'un traitement automatisé sont (...) c) adéquates, pertinentes et non excessives par rapport aux finalités pour lesquelles elles sont enregistrées" (2).

(1) Dans ses arrêts du 25 février 1993 dans les affaires Funke, Crémieux et Mialhe, la Cour européenne a rappelé que, selon sa jurisprudence constante, si "les Etats contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation pour juger de la nécessité d'une ingérence, (...) elle va de pair avec un contrôle européen. Les exceptions que ménage le paragraphe 2 de l'article 8 appellent une interprétation étroite (arrêt Klass et autres c/ Allemagne du 6 septembre 1978, série A, n° 28, p. 21, § 42) et leur nécessité dans un cas donné doit se trouver établie de manière convaincante. Assurément, dans le domaine considéré - la lutte contre l'évasion des capitaux et contre la fuite devant l'impôt - les Etats rencontrent de sérieuses difficultés résultant de l'étendue et de la complexité des réseaux bancaires et des circuits financiers ainsi que des multiples possibilités de placements internationaux, facilitées par la relative perméabilité des frontières. La Cour reconnaît donc qu'ils peuvent estimer nécessaire de recourir à certaines mesures (...), pour établir la preuve matérielle de délits (...) et en poursuivre le cas échéant les auteurs. Encore faut-il que leur législation et leur pratique en la matière offrent des garanties adéquates et suffisantes contre les abus (voir notamment, mutatis mutandis, l'arrêt Klass et autres, précité, série A, n° 28, p. 23, § 50) (arrêts Funke c/ France, Publ. Cour, série A, n° 256-A, pp. 24-25, §§ 55-56, Crémieux c/ France, Série A, n° 256-B, p. 62, §§ 38-39, et Mialhe c/ France, Série A, n° 256-C, pp. 89-90, §§ 36-37). En tout état de cause, les ingérences dans les droits du requérant doivent être étroitement proportionnées au but légitime recherché".

(2) Le Conseil d'Etat de France reconnaît l'applicabilité directe de cette convention dans l'ordre interne (C.E., 18 novembre 1992, affaire Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme et autres, A.J.D.A., 1993, p. 213).

Indépendamment des effets que la jurisprudence belge reconnaîtra à la Convention du 28 janvier 1981, il importe que le législateur veille dès à présent à n'adopter dans l'ordre interne que des textes législatifs qui soient conformes à ladite Convention, eu égard aux obligations internationales souscrites à la Belgique.

Cette vérification devrait concerner non seulement les données à caractère personnel, mais aussi celles qui ne se rapportent pas à une personne physique identifiée ou identifiable. En effet, cette seconde catégorie de données, dont il est question, notamment, à l'article 4 de la proposition de loi, est également visée par le droit au respect de la vie privée garanti par l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (1).

(1) C'est que l'anonymat des données recueillies n'empêche pas que les résultats de leur traitement guident l'action de ceux qui peuvent en prendre connaissance, à l'égard des catégories de personnes étudiées dans les recherches entreprises (en ce sens, voyez RIGAUX F., La protection de la vie privée et des autres biens de la personnalité, Bruxelles, Bruylant, Paris, L.G.D.J., 1990, n° 524, p. 583).

De kamer was samengesteld uit :

La chambre était composée de :

Messieurs J.-J. STRYCKMANS,
de Heren

W. DEROOVER,

Y. BOUCQUEY,
D. VERBIEST,
Y. KREINS,
P. LEMMENS,

J. GIJSSELS,
J. DE GAVRE,
P. GOTHOT,
A. ALEN,

Mesdames F. LIEVENS,
Mevrouwen J. GIELISSEN,

président de chambre, président,
kamervoorzitter, voorzitter,

président de chambre,
kamervoorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

greffiers,
griffiers.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J.-J. STRYCKMANS.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J.-J. STRYCKMANS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. REGNIER, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. C. DEBROUX, adjunct-referendaris.

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, premier auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme C. DEBROUX, référendaire adjoint.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. GIELISSEN.

J.-J. STRYCKMANS.