

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 2008-2009

3 MAART 2009

Wetsontwerp houdende instemming met en uitvoering van het Avenant, ondertekend te Brussel op 12 december 2008, bij de Overeenkomst tussen België en Frankrijk tot voorkoming van dubbele belasting en tot regeling van wederzijdse administratieve en juridische bijstand inzake inkomstenbelastingen, ondertekend te Brussel op 10 maart 1964 en gewijzigd door de Avenanten van 15 februari 1971 en 8 februari 1999

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR
DE BUITENLANDSE BETREKKINGEN EN
VOOR DE LANDSVERDEDIGING
UITGEBRACHT DOOR
MEVROUW **HERMANS**

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2008-2009

3 MARS 2009

Projet de loi portant assentiment à et exécution de l'Avenant, signé à Bruxelles le 12 décembre 2008, à la Convention entre la Belgique et la France tendant à éviter les doubles impositions et à établir des règles d'assistance administrative et juridique réciproque en matière d'impôts sur les revenus, signée à Bruxelles le 10 mars 1964 et modifiée par les Avenants du 15 février 1971 et du 8 février 1999

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DES RELATIONS EXTÉRIEURES ET
DE LA DÉFENSE
PAR
MME **HERMANS**

Samenstelling van de commissie / Composition de la commission :

Voorzitter / Présidente : Marleen Temmerman.**Leden / Membres :**

CD&V	Yves Leterme, Els Schelfhout, Miet Smet, Elke Tindemans.
MR	Alain Destexhe, Philippe Monfils, François Roelants du Vivier.
Open VLD	Margriet Hermans, Paul Wille.
Vlaams Belang	Jurgen Ceder, Karim Van Overmeire.
PS	Philippe Mahoux, Olga Zrihen.
sp.a	Marleen Temmerman.
CDH	Jean-Paul Procureur.
Écolo	Josy Dubié.

Plaatsvervangers / Suppléants :

Wouter Beke, Sabine de Bethune, Nahima Lanjri, Pol Van Den Driessche, Tony Van Parys.
Jacques Brotchi, Alain Courtois, Marie-Hélène Crombé-Berton, Christine Defraigne.
Nele Lijnen, Martine Taelman, Patrik Vankrunkelsven.
Anke Van dermeersch, Freddy Van Gaeve, Joris Van Hauthem.
Sfia Bouarfa, Joëlle Kapompolé.
Bart Martens, Guy Swennen, Myriam Vanlerberghe.
Anne Delvaux, Marc Elsen.
José Daras, Isabelle Durant.

Zie :

Stukken van de Senaat :

4-1143 - 2008/2009 :

Nr. 1 : Wetsontwerp.

Voir :

Documents du Sénat :

4-1143 - 2008/2009 :

N° 1 : Projet de loi.

I. Inleiding

De commissie heeft dit wetsontwerp besproken tijdens haar vergaderingen van 18 februari en 3 maart 2009.

II. Inleidende uiteenzetting door de vertegenwoordiger van de minister van Buitenlandse Zaken

Op 12 december 2008 werd een nieuw Avenant ondertekend bij de Overeenkomst tussen België en Frankrijk tot voorkoming van dubbele belasting van 10 maart 1964. De nieuwe Avenant strekt er hoofdzakelijk toe de regelgeving inzake grensarbeid te wijzigen.

De huidige regeling voor grensarbeiders die in België wonen en die hun activiteit uitoefenen in de Franse grensstreek (namelijk uitsluitend belastingheffing in de woonstaat) wordt met terugwerkende kracht tot 1 januari 2007 opgeheven. In de meeste gevallen worden die belastingplichtigen dus in Frankrijk belastbaar op het loon dat zij vanaf die datum hebben ontvangen.

Voor grensarbeiders die in Frankrijk wonen en die hun activiteit uitoefenen in de Belgische grensstreek geldt volgende regeling:

— Voor de jaren 2003 tot 2008 genieten zij de grensarbeidersregeling (belastingplichtig in Frankrijk), op voorwaarde dat ze bij het uitoefenen van hun activiteit de Belgische grensstreek niet meer dan 45 dagen per kalenderjaar verlaten.

— Van 2009 tot 2011 geldt de grensarbeidersregeling voor werknemers waarvan het enige duurzame tehuis zich in de Franse grensstreek bevindt en die de Belgische grensstreek niet meer dan 30 dagen per kalenderjaar verlaten. Sommige verplaatsingen buiten de grensstreek zullen niet worden meegeteld.

Personen die hun duurzaam tehuis op 31 december 2008 in België hebben, komen vanaf 1 januari 2009 niet meer in aanmerking voor de grensarbeidersregeling.

— Vanaf 1 januari 2012 blijft de grensarbeidersregeling gedurende 22 jaar uitsluitend gelden voor inwoners van Frankrijk die op 31 december 2011 met recht het voordeel van die regeling genieten. Het maximum aantal dagen dat ze de Belgische grensstreek mogen verlaten, blijft vastgelegd op 30 dagen per kalenderjaar.

De seizoengrensarbeiders die in de Belgische grensstreek een bezoldigde activiteit uitoefenen waarvan de duur beperkt blijft tot maximum 90 dagen per kalenderjaar, genieten eveneens tot 2033 een grensarbeidersregeling, op voorwaarde dat ze hun enig

I. Introduction

La commission a examiné le projet de loi qui fait l'objet du présent rapport lors de ses réunions du 18 février et du 3 mars 2009.

II. Exposé introductif du représentant du ministre des Affaires étrangères

Un nouvel Avenant à la Convention préventive de la double imposition belgo-française du 10 mars 1964 a été signé le 12 décembre 2008. Ce nouvel Avenant a essentiellement pour objet de modifier les règles applicables aux travailleurs frontaliers.

En ce qui concerne les frontaliers résidents de Belgique exerçant leur activité dans la zone frontalière française, l'actuel régime frontalier (imposition exclusive dans l'État de résidence) est supprimé avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2007. Ces contribuables seront donc dans la plupart des cas imposables en France sur leurs rémunérations perçues à partir de cette date.

En ce qui concerne les frontaliers résidents de France qui exercent leur activité dans la zone frontalière belge:

— Pour les années 2003 à 2008, ils bénéficient du régime frontalier (imposition en France) à condition de ne pas sortir plus de 45 jours par année civile de la zone frontalière belge dans l'exercice de leur activité.

— De 2009 à 2011, le régime frontalier s'appliquera aux travailleurs qui auront leur seul foyer permanent d'habitation dans la zone frontalière française et qui ne sortiront pas plus de 30 jours par année civile de la zone frontalière belge. Certains déplacements en dehors de la zone frontalière ne seront pas comptabilisés.

Les personnes ayant leur foyer permanent d'habitation en Belgique au 31 décembre 2008 ne peuvent plus bénéficier du régime frontalier à partir du 1^{er} janvier 2009.

— À partir du 1^{er} janvier 2012, le régime frontalier est maintenu pendant 22 ans pour les seuls résidents de France qui bénéficieront de ce régime au 31 décembre 2011. Le nombre de jours de sorties de la zone frontalière belge à ne pas dépasser reste fixé à 30 jours par année civile.

Les travailleurs frontaliers saisonniers qui exercent dans la zone frontalière belge une activité salariée dont la durée est limitée à un maximum de 90 jours par année civile bénéficient également du régime frontalier jusqu'en 2033 à condition d'avoir leur seul foyer

duurzaam tehuis in de Franse grensstreek hebben en dat het aantal dagen dat ze de Belgische grensstreek verlaten voor het uitoefenen van hun werkzaamheid, niet meer bedraagt dan 15 % van het aantal gepresteerde dagen per kalenderjaar.

De definitie van de grensstreek van elke staat wordt aangepast zodat alle gemeenten die voor de inwerkingtreding van het Avenant van 8 februari 1999 beschouwd werden als zijnde gelegen in de grensstreek, voor de toepassing van het nieuwe Avenant eveneens worden geacht begrepen te zijn in de, naar gelang het geval, Franse of de Belgische grensstreek.

Net als de meeste overeenkomsten die recentelijk door België zijn gesloten, zal het Avenant België bovendien in de mogelijkheid stellen om gemeentelijke opcentiemen te heffen op de beroepsinkomsten van de inwoners van België die op grond van de overeenkomst en van het Avenant in België vrijgesteld zijn van belastingen. Deze bepaling is van toepassing vanaf aanslagjaar 2009.

Tot slot voorziet het Avenant nog dat Frankrijk gedurende een periode van 22 jaar, die aanvangt in 2012, een financiële compensatie zal betalen ter vergoeding van de winstderving die voor België voortvloeit uit het feit dat de grensarbeidersregeling gedurende die periode in stand gehouden wordt voor de inwoners van Frankrijk. De compensatie zal 25 miljoen euro bedragen voor elk van de eerste drie jaren. Dat bedrag zal vervolgens om de drie jaar worden herzien, afhankelijk van de evolutie van het totaalbedrag van de brutobezoldigingen die aan de grensarbeiders worden betaald.

III. Bespreking

Mevrouw Hermans vindt dat de mobiliteit van de arbeiders in de grensstreek met Frankrijk moet worden aangemoedigd. Zij vraagt of de Belgische gemeenten voor Belgische arbeiders, die in Frankrijk werken en in België wonen, door Frankrijk worden gecompenseerd via de gemeentelijke opcentiemen?

De vertegenwoordiger van de minister van Financiën antwoordt dat het bedrag niet door Frankrijk wordt gecompenseerd. Het zijn inkomsten die inwoners van België uit Frankrijk krijgen en die in België door de Overeenkomst zijn vrijgesteld, zodat zij dus enkel in Frankrijk belast kunnen worden. Om de gemeentelijke opcentiemen te berekenen en te innen worden deze inkomsten bij de belastbare grondslag geteld. Het betreft niet alleen in Frankrijk belastbare lonen van Belgische grensarbeiders die in Frankrijk werken maar ook andere beroepsinkomsten die krachtens de Overeenkomst in Frankrijk belastbaar zijn. Het Avenant maakt het voortaan mogelijk voor de Bel-

permanent d'habitation dans la zone frontalière française et de ne pas sortir de la zone frontalière belge dans l'exercice de leur activité plus de 15 % du nombre des jours prestés par année civile.

La définition de la zone frontalière de chaque État est adaptée de manière à ce que toutes les communes qui étaient considérées comme incluses dans la zone frontalière avant l'entrée en vigueur de l'Avenant du 8 février 1999 soient également considérées comme comprises dans la zone frontalière de la France ou de la Belgique, selon le cas, pour l'application du nouvel Avenant.

À l'instar de la plupart des conventions conclues récemment par la Belgique, l'Avenant permettra par ailleurs à la Belgique de percevoir les additionnels communaux sur les revenus professionnels des résidents de Belgique qui sont exemptés de l'impôt en Belgique en vertu de la Convention et de l'Avenant. Cette disposition est applicable à partir de l'exercice d'imposition 2009 (revenus de 2008).

Enfin, l'Avenant prévoit le versement par la France, pendant la période de 22 ans commençant en 2012, d'une compensation financière pour le manque à gagner qu'entraînera pour la Belgique le maintien durant cette période du régime frontalier pour les résidents de France. La compensation sera de 25 millions d'euros pour chacune des trois premières années. Ce montant sera ensuite revu tous les trois ans en fonction de l'évolution du montant global des salaires bruts versés aux travailleurs frontaliers.

III. Discussion

Mme Hermans trouve qu'il faut encourager la mobilité des travailleurs de la zone frontalière avec la France. Elle demande si les communes belges recevront de la France une compensation sous la forme d'additionnels communaux pour les résidents belges qui travaillent en France.

Le représentant du ministre des Finances répond que ce montant n'est pas compensé par la France. Il s'agit de revenus que les résidents de la Belgique peuvent tirer de France et qui sont exonérés en Belgique par la Convention, ce qui signifie qu'ils sont uniquement taxables en France. Pour calculer et percevoir les additionnels communaux, on réintègre ces revenus dans la base imposable. Il s'agit non seulement des rémunérations des frontaliers belges qui travaillent en France et qui sont dorénavant taxables en France mais aussi des autres revenus professionnels imposables en France en vertu de la Convention. L'Avenant permet dorénavant aux communes belges

gische gemeenten om deze inkomsten in rekening te brengen bij de inning van de opcentiemen.

De heer Roelants du Vivier onderstreept dat voortaan de Franse onderdanen die in België verblijven via de opcentiemen kunnen bijdragen aan de welvaart van de Belgische gemeenten.

De heer Wille wenst te weten of gemeenten ook de mogelijkheid hebben om geen gemeentelijke opcentiemen te heffen.

De vertegenwoordiger van de minister van Financiën antwoordt dat de Overeenkomst de gemeenten geenszins verplicht opcentiemen te heffen. Dat staat hen vrij.

Het verheugt mevrouw Crombé-Berton dat het ontwerp ter instemming aan de Senaat wordt voorgelegd. Het niet ondertekenen van het Avenant hield immers een aanzienlijk risico van inkomstenderving in voor de staatsfinanciën. Zij feliciteert de minister van Financiën met zijn uiterst nuttige inspanningen waardoor de besprekingen met Frankrijk tot een goed einde zijn gebracht.

De opcentiemen kunnen bovendien worden geïnd op de beroepsinkomsten van inwoners van België, vrijgesteld volgens de Overeenkomst. Wat zijn de totale inkomsten voor de Belgische gemeenten?

De vertegenwoordiger van de minister van Financiën verklaart dat hij op dat vlak geen uitsluitsel kan geven.

Mevrouw Hermans vraagt of grensarbeiders hun statuut verliezen indien ze, in de uitoefening van hun werkzaamheden of om andere redenen, meer dan dertig dagen per kalenderjaar de grensstreek verlaten.

De vertegenwoordiger van de minister van Financiën antwoordt dat dat inderdaad zo is: voor het statuut van grensarbeiders gelden strenge regels, zowel voor de werknemer als voor de werkgever, inzake de telling van het aantal keren dat de grensstreek wordt verlaten. De grensarbeiders die daar niet aan beantwoorden, verliezen hun statuut. De jongste jaren is er trouwens een grote stijging van het aantal verhuizingen naar de Franse grensstreek. Het Avenant strekt er ook toe fictieve domicilies in Frankrijk te voorkomen.

Mevrouw Schelfhout wenst te weten of men rekening heeft gehouden met het advies van de Raad van State dat stelt dat «artikel 3 van het voorontwerp van wet bepalingen omvat waarbij het protocol eenzijdig geïnterpreteerd wordt. Zulks is onaanvaardbaar aangezien de Belgische wetgever niet gerechtigd is eenzijdig, op eigen gezag, een bepaling van een overeenkomst tot het voorkomen van dubbele belasting aan te vullen of te interpreteren.» (stuk Senaat, nr. 4-1143/1, p. 50).

De vertegenwoordiger van de minister van Financiën antwoordt dat het wetsontwerp meerdere bepalin-

de prendre tous ces revenus en considération pour la perception de leurs additionnels.

M. Roelants du Vivier souligne que dorénavant les ressortissants français qui résident en Belgique pourront contribuer par les additionnels communaux à la prospérité des communes belges.

M. Wille aimerait savoir si les communes ont également la possibilité de ne pas lever des additionnels communaux.

Le représentant du ministre des Finances répond que la Convention n'oblige nullement les communes à prélever des additionnels communaux. Elles conservent leur liberté à cet égard.

Mme Crombé-Berton se réjouit que le projet de loi soit soumis à l'assentiment du Sénat parce que le risque de manque à gagner considérable de la non-signature de l'Avenant était préjudiciable aux finances de l'État fédéral. Elle félicite le ministre des Finances qui a fait une œuvre extrêmement utile ayant mené les discussions avec la France sur ce dossier à bon terme.

Par ailleurs, des additionnels communaux pourront être perçus sur les revenus professionnels des résidents de Belgique, exemptés selon la Convention. Quelles sont les recettes globales pour les communes belges?

Le représentant du ministre des Finances déclare qu'il ne peut donner aucune réponse définitive à ce propos.

Mme Hermans demande si les travailleurs frontaliers perdent leur statut s'ils effectuent plus de 30 sorties de la zone frontalière par année civile dans l'exercice de leurs activités ou pour d'autres motifs.

Le représentant du ministre des Finances répond que cela est exact: le statut de frontalier est soumis à des règles strictes, tant dans le chef de l'employé que de l'employeur, relatives au décompte des sorties de la zone frontalière belge. Les frontaliers qui n'y répondent pas s'exposent à perdre leur statut. Par ailleurs, ces dernières années, il y a eu une importante augmentation du nombre de déménagements vers la zone frontalière française. L'Avenant vise aussi à prévenir les domiciliations fictives vers la France.

Mme Schelfhout voudrait savoir si l'on a tenu compte de l'avis du Conseil d'État qui indique que «l'article 3 de l'avant-projet de loi comprend des dispositions qui interprètent unilatéralement le protocole. Cela n'est pas admissible car il n'appartient pas au législateur belge de compléter unilatéralement ou d'interpréter unilatéralement par voie d'autorité une disposition d'une convention préventive des doubles impositions» (doc. Sénat, n° 4-1143/1, p. 51).

Le représentant du ministre des Finances répond que le projet de loi contient plusieurs dispositions qui

gen bevat die bedoeld zijn om het Avenant te begeleiden en misbruiken te voorkomen. Over deze bepalingen maakt de Raad van State opmerkingen. De eenzijdige interpretatie waarop de Raad van State kritiek heeft, wordt behandeld op bladzijde 29 van de memorie van toelichting (stuk nr. 4-1143/1, 2008-2009). De Raad van State verwijst naar een arrest van het Hof van Cassatie van 16 januari 1968. Sedertdien is het internationaal fiscaal recht op dit vlak ingrijpend geëvolueerd na de werkzaamheden op het niveau van de OESO en de VN. Er bestaat intussen een brede internationale consensus om het Staten die overeenkomsten tot voorkoming van dubbele belasting sluiten, mogelijk te maken hun bepalingen van intern recht toe te passen om zo misbruiken tegen te gaan. De betreffende bepaling strekt ertoe begrippen te definiëren en te verduidelijken die in het Avenant noch gedefinieerd noch verduidelijkt worden, ook al kan België terzake naar het intern recht verwijzen. Daartoe strekt artikel 3 van het wetsontwerp houdende instemming, dat de context van het Avenant respecteert.

In de memorie van toelichting is trouwens op alle opmerkingen van de Raad van State geantwoord (stuk Senaat, nr. 1143/1, blz. 28 tot 35).

In de nota van de dienst « Wetsevaluatie » van de Senaat betreft (in bijlage bij dit stuk) wordt gesteld dat het wetsontwerp zou moeten gesplitst worden, enerzijds in een wetsontwerp met bepalingen die een loutere goedkeuring inhouden van het Avenant op basis van artikel 77 van de Grondwet en anderzijds in een wetsontwerp met bepalingen van intern fiscaal recht op basis van artikel 78 van de Grondwet.

De vertegenwoordiger van de minister van Financiën stipt vooreerst aan dat de Raad van State in zijn advies 45.741/2 van 5 januari 2009 ter zake geen opmerkingen had gemaakt. Op dat vlak werden er evenmin opmerkingen gemaakt wat betreft het Wetsontwerp houdende instemming met de Overeenkomst tussen het Koninkrijk België en de Republiek Tunesië tot het vermijden van dubbele belasting en tot het voorkomen van het ontduiken en het ontgaan van belastingen inzake belasting naar het inkomen en naar het vermogen, en met het Protocol, ondertekend te Tunis op 7 oktober 2004 (stuk Senaat, nr. 4-1163/1), noch voor het Wetsontwerp houdende instemming met de Overeenkomst tussen de regering van het Koninkrijk België en de regering van de Verenigde Staten van Amerika tot het vermijden van dubbele belasting en van het ontgaan van belasting inzake belastingen naar het inkomen, ondertekend te Brussel op 27 november 2006, en houdende aanpassing van de Belgische belastingwetgeving aan sommige bepalingen van de genoemde Overeenkomst (stuk Senaat, nr. 3-2244/1). In beide laatstvermelde wetsontwerpen was er nochtans ook sprake van artikelen die in feite de aard van een interne rechtsregel hebben.

sont destinées à accompagner l'Avenant afin d'exclure des abus. Ces dispositions ont fait l'objet de remarques du Conseil d'État. L'interprétation unilatérale critiquée par le Conseil d'État est traitée à la page 29 de l'exposé des motifs (doc. n° 4-1143/1 - 2008/2009). Le Conseil d'État se réfère à un arrêt de la Cour de cassation du 16 janvier 1968. Depuis cette date, le droit fiscal international a, dans ce domaine, beaucoup évolué suite aux travaux effectués au niveau de l'OCDE et de l'ONU. Il y a maintenant un large consensus international visant à permettre aux États qui concluent des conventions visant à éviter la double imposition d'appliquer leurs dispositions de droit interne destinées à contrecarrer les abus. Par ailleurs, la disposition ici en cause vise à définir et préciser des notions qui ne sont ni définies ni précisées dans l'Avenant si bien que la Belgique peut se référer à cette fin à son droit interne; celui-ci étant en l'espèce l'article 3 du projet de loi d'assentiment, lequel respecte le contexte de l'Avenant.

Il a par ailleurs été répondu à toutes les observations du Conseil d'État dans l'exposé des motifs (doc. Sénat, n° 1143/1, pp. 28 à 35).

La note rédigée par le « service d'Évaluation de la législation » du Sénat (jointe en annexe) suggère de scinder le projet de loi, d'une part en un projet de loi reprenant des dispositions portant simplement assentiment à l'Avenant sur la base de l'article 77 de la Constitution, et, d'autre part, en un projet de loi reprenant des dispositions de droit fiscal interne sur la base de l'article 78 de la Constitution.

Le représentant du ministre des Finances fait tout d'abord remarquer que le Conseil d'État n'avait formulé aucune observation à ce propos dans son avis n° 45.741/2 du 5 janvier 2009. Il n'a pas non plus été formulé d'observations à ce propos en ce qui concerne le projet de loi portant assentiment à la Convention entre le Royaume de Belgique et la République tunisienne tendant à éviter la double imposition et à prévenir la fraude et l'évasion en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, et au Protocole, signés à Tunis le 7 octobre 2004 (doc. Sénat, n° 3-2244/1), ni en ce qui concerne le projet de loi portant assentiment à la Convention entre le gouvernement du Royaume de Belgique et le gouvernement des États-Unis d'Amérique tendant à éviter la double imposition et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu, signée à Bruxelles le 27 novembre 2006, et adaptant la législation fiscale belge à certaines dispositions de ladite Convention (doc. Sénat, n° 3-2344/1). Pourtant, les deux projets de loi précités contenaient pourtant aussi des articles présentant en fait le caractère d'une règle de droit interne.

Spreker verwijst vervolgens naar het standpunt van de Raad van State inzake deze materie. Hij haalt hierbij het advies nr. 31.843/2N van de Raad van State, afdeling wetgeving, tweede vakantiekamer, van 14 augustus 2001 aan, inzake het voorontwerp van wet houdende instemming met de Overeenkomst tussen het Koninkrijk België en de Verenigde Arabische Emiraten tot het vermijden van dubbele belasting en tot het voorkomen van het ontgaan van belasting inzake belastingen naar het inkomen en naar het vermogen, en met het Protocol, ondertekend te Washington op 30 september 1996 (stuk Senaat nr. 2-1072/1).

« Die bepalingen van intern recht worden sedert 1999 meestal opgenomen in de goedkeuringswet, wat tot gevolg heeft dat ze, aangezien ze beschouwd worden als bepalingen die daarvan noodzakelijk deel uitmaken, door de twee Kamers worden goedgekeurd volgens de procedure bepaald in artikel 77, 6°, van de Grondwet. »

De afdeling wetgeving is van mening dat die interpretatie van artikel 77, 6°, van de Grondwet in dit soort gevallen gerechtvaardigd is omdat de betrokken bepalingen van intern recht noodzakelijk zijn om de overeenkomst volkomen gevolg te laten hebben in België, en omdat ze het logische gevolg zijn van de instemming met die overeenkomst.

De Raad van State is van oordeel dat die werkwijze te verkiezen valt boven die welke gevolgd is voor de wet van 9 juni 1999 houdende instemming met het Avenant van 8 februari 1999 bij de Overeenkomst tussen België en Frankrijk tot voorkoming van dubbele belasting. Met die wet is alleen ingestemd met het Avenant. Men heeft moeten wachten op de wet van 12 augustus 2000 « betreffende de tenuitvoerlegging van het Avenant, ondertekend te Brussel op 8 februari 1999, bij de Overeenkomst tussen België en Frankrijk tot voorkoming van dubbele belasting en tot regeling van wederzijdse administratieve en juridische bijstand inzake inkomstenbelastingen, ondertekend te Brussel op 10 maart 1964 », voordat de regels werden uitgevaardigd die de terugwerkende kracht van het Avenant in België mogelijk maakten. Wel had de regering er tenminste voor gezorgd dat tegelijkertijd met het ontwerp van wet tot instemming met dat Avenant, het ontwerp van wet houdende de bepalingen van intern recht aan de Raad van State werd voorgelegd, zodat de afdeling wetgeving haar advies tegelijkertijd over de twee ontwerpen heeft kunnen uitbrengen. »

Spreker meent dan ook dat in het voorliggende wetsontwerp de principes neergelegd door de Raad van State in dat laatstbedoelde advies, werden gevolgd.

Mevrouw de Bethune vindt dit antwoord overtuigend maar wenst uitleg over het advies van de Raad van State inzake artikel 3 van het wetsontwerp waarin een voorwaarde wordt opgelegd inzake het « duurzaam tehuis » die niet in het verdrag voorkomt.

L'intervenant se réfère ensuite à la position défendue par le Conseil d'État dans cette matière. Il cite à ce propos l'avis n° 31.843/2V du Conseil d'État, section de législation, deuxième chambre des vacations, du 14 août 2001, sur l'avant-projet de loi « portant assentiment à la Convention entre le Royaume de Belgique et les Émirats arabes unis tendant à éviter la double imposition et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, et au Protocole, signés à Washington le 30 septembre 1996 » (doc. Sénat, n° 2-1072/1).

« Ces dispositions de droit interne sont généralement, depuis 1999, incluses dans la loi d'assentiment, ce qui a pour conséquence qu'étant considérées comme faisant partie intégrante de celle-ci, elles sont adoptées par les deux Chambres selon la procédure prévue à l'article 77, 6°, de la Constitution. »

De l'avis de la section de législation, cette interprétation de l'article 77, 6°, de la Constitution est justifiée dans ce type de cas, parce que les dispositions de droit interne en question sont nécessaires pour permettre que la convention produise son plein et entier effet en Belgique et parce qu'elles constituent en quelque sorte le corollaire de l'assentiment à la convention.

Le Conseil d'État juge cette manière de procéder préférable à celle qui a été suivie pour la loi du 9 juin 1999 portant assentiment à l'Avenant du 8 février 1999 à la Convention entre la Belgique et la France préventive des doubles impositions. Cette loi s'est bornée à donner assentiment à l'Avenant et il a fallu attendre la loi du 12 août 2000 relative à l'exécution de l'Avenant signé à Bruxelles le 8 février 1999 à la Convention entre la France et la Belgique tendant à éviter les doubles impositions et à établir des règles d'assistance administrative et juridique réciproque en matière d'impôts sur les revenus, signée à Bruxelles le 10 mars 1964, pour que soient édictées les règles permettant de donner effet en Belgique à la rétroactivité de l'Avenant. Au moins, lorsqu'il avait soumis au Conseil d'État le projet de loi d'assentiment à cet Avenant, le gouvernement avait-il pris soin de lui soumettre simultanément le projet de loi comportant les dispositions de droit interne, de sorte que la section de législation avait pu donner simultanément son avis sur les deux projets. »

L'intervenant estime dès lors que le projet de loi à l'examen respecte les principes formulés par le Conseil d'État dans son avis précité.

Mme de Bethune juge cette réponse convaincante, mais elle souhaiterait des explications sur l'avis du Conseil d'État en ce qui concerne l'article 3 du projet de loi, qui impose une condition en matière de « foyer permanent d'habitation » qui ne figure pas dans la convention.

De vertegenwoordiger van de minister van Financiën merkt op dat op dat de uitdrukking «duurzaam tehuis» die in het door het Avenant ingevoerde «Aanvullend protocol inzake grensarbeiders» is gebruikt in de verdragsregeling met Frankrijk niet nader is omschreven en verwijst nogmaals naar de memorie van toelichting waarin gesteld wordt: «Artikel 22 van de Overeenkomst bepaalt evenwel dat «Elke niet in deze overeenkomst nader omschreven term zal tenzij het zinsverband een andere verklaring vereist, de betekenis hebben welke aan die term wordt toegekend door de wetgeving die in elke verdragsluitende Staat voor de in deze Overeenkomst bedoelde belastingen geldt.». Dit is geen eenzijdige verdragsinterpretatie die in strijd is met de principes van verdragenrecht zoals neergelegd in het verdrag van Wenen inzake het Verdragenrecht. Het gaat om een principe dat door alle verdragslanden wordt toegepast. De manier waarop een land een uitdrukking interpreteert moet stroken met het zinsverband en daar zal de Belgische rechter op toezien.

Mevrouw de Bethune vraagt of Frankrijk het verdrag reeds geratificeerd heeft.

De vertegenwoordiger van de minister van Buitenlandse Zaken merkt op dat België nog geen officieel bericht ontvangen heeft van de beëindiging van de ratificatieprocedure van dit verdrag door Frankrijk.

IV. Stemmingen

De artikelen 1 tot en met 8, alsook het wetsontwerp in zijn geheel, worden eenparig aangenomen door de 9 aanwezige leden.

Vertrouwen werd geschonken aan de rapporteur voor het uitbrengen van dit verslag.

De rapporteur,

Margriet HERMANS.

De voorzitter,

Marleen TEMMERMAN.

*
* *

**De door de commissie aangenomen tekst
is dezelfde als de tekst
van het wetsontwerp
(stuk Senaat, nr. 4-1143/1 - 2008/2009)**

Le représentant du ministre des Finances fait remarquer que l'expression «foyer permanent d'habitation» qui est utilisée dans le «Protocole additionnel relatif aux travailleurs frontaliers» instauré par l'Avenant n'est pas définie dans le régime conventionnel conclu avec la France; il renvoie une fois encore à l'exposé des motifs, où l'on peut lire ce qui suit: «Toutefois, l'article 22 de la Convention prévoit que «tout terme non spécialement défini dans la présente Convention aura, à moins que le contexte n'exige une autre interprétation, la signification que lui attribue la législation régissant, dans chaque État contractant, les impôts faisant l'objet de la Convention.». «Il n'est pas question d'une interprétation unilatérale de la convention qui serait contraire aux principes du droit des traités, tels qu'ils sont inscrits dans la Convention de Vienne sur le droit des traités. Il s'agit d'un principe qui est appliqué par tous les États contractants. La manière dont un pays interprète une expression doit être conforme au contexte, et c'est à cela que le juge belge sera attentif.

Mme de Bethune demande si la France a déjà ratifié la convention.

Le représentant du ministre des Affaires étrangères fait savoir que la Belgique n'a pas encore été officiellement informée de la fin de la procédure de ratification de la convention par la France.

IV. Votes

Les articles 1^{er} à 8 ainsi que l'ensemble du projet de loi ont été adoptés à l'unanimité des 9 membres présents.

Confiance a été faite à la rapporteuse pour la rédaction du présent rapport.

La rapporteuse,

Margriet HERMANS.

La présidente,

Marleen TEMMERMAN.

*
* *

**Le texte adopté par la commission
est identique au texte
du projet de loi
(doc. Sénat, n° 4-1143/1 - 2008/2009).**

BIJLAGE

Nota van de dienst Wetsevaluatie**Voorafgaande opmerking — De kwalificatie**

Luidens artikel 1 regelt het ontwerp een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet. Dat is ongetwijfeld het geval voor artikel 2, het klassieke « instemmingsartikel ».

Voor artikel 3, dat een interpretatieregel bevat voor de toepassing van een Aanvullend Protocol dat door het Avenant bij het Belgisch-Frans dubbelbelastingverdrag gevoegd wordt, kan men nog twijfelen (zie hierna). De artikelen 4 en volgende daarentegen zijn internrechtelijke fiscale (procedure)regels en strafbepalingen. Deze bepalingen regelen duidelijk een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet. Dat betekent ook dat die bepalingen door de regering met een afzonderlijk wetsontwerp moesten worden ingediend bij de Kamer van volksvertegenwoordigers (1).

Artikel 3 — Eenzijdige interpretatie van een aantal verdragsrechtelijke regels

De Raad van State stelde in zijn advies dat artikel 3 moet worden weggelaten omdat het bepalingen bevat waarbij bepalingen van het Protocol eenzijdig geïnterpreteerd worden, wat in strijd is met het verdragsrecht. De Raad suggereerde in de memorie van toelichting aan te geven hoe de betrokken bepalingen van het Protocol volgens de Belgische overheid moesten worden geïnterpreteerd.

De commentaar bij artikel 3 in de memorie van toelichting stelt nu dat het artikel de betekenis uitlegt van sommige begrippen die essentieel zijn voor de toepassing van het aanvullend protocol, maar het artikel werd niet weggelaten.

Daardoor is het statuut van artikel 3 onduidelijk. Als het de bedoeling blijft aan te geven hoe het desbetreffende Protocol moet worden geïnterpreteerd, dan blijft het verdragsrechtelijk bezwaar overeind. Als het daarentegen de bedoeling is aan te geven hoe de Belgische belastingdiensten het protocol zullen interpreteren en toepassen, dan bevat artikel 3 bepalingen van intern fiscaal recht en regelen zij een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

(1) Het probleem zou kunnen worden opgelost door de verkeerd gekwalificeerde artikelen in de commissie uit het ontwerp te lichten en, met toepassing van artikel 22.3 van het reglement van de Senaat, onder te brengen in een afzonderlijk wetsvoorstel.

ANNEXE

Note du service d'Évaluation de la législation**Observation préliminaire — La qualification**

Aux termes de l'article 1^{er}, le projet règle une matière visée à l'article 77 de la Constitution. C'est incontestablement vrai pour l'article 2 qui est un « article d'assentiment » classique.

En ce qui concerne l'article 3, qui comporte une règle d'interprétation pour l'application d'un Protocole additionnel qui est joint par l'Avenant à la convention franco-belge préventive de la double imposition, on peut encore avoir des doutes (voir ci-dessous). Quant aux articles 4 et suivants, ce sont des règles (de procédure) fiscales et des dispositions pénales de droit interne. Ces dispositions règlent de toute évidence une matière visée à l'article 78 de la Constitution. Cela implique également que les dispositions en question devaient faire l'objet d'un projet de loi distinct que le gouvernement devait déposer à la Chambre des représentants (1).

Article 3 — Interprétation unilatérale de plusieurs règles de droit conventionnel

Dans son avis, le Conseil d'État souligne que l'article 3 doit être omis, car il contient des dispositions qui interprètent unilatéralement des dispositions du Protocole, ce qui est contraire au droit conventionnel. Le Conseil d'État suggère d'indiquer dans l'exposé des motifs de quelle manière lesdites dispositions du Protocole doivent être interprétées selon l'État belge.

L'exposé des motifs affirme que l'article 3 précise le sens de certaines notions essentielles pour l'application du protocole additionnel, mais cet article n'a cependant pas été supprimé.

Par conséquent, le statut de l'article 3 n'est pas clair. S'il a pour objet d'indiquer dans quel sens le Protocole en question doit être interprété, l'objection relative au droit conventionnel subsiste. Par contre, s'il a pour but de préciser comment l'administration fiscale belge va interpréter et appliquer le Protocole, l'article 3 contient alors des dispositions de droit fiscal interne et il règle dès lors une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

(1) Le problème pourrait être réglé en retirant les articles concernés du projet et en les reprenant dans une proposition de loi distincte faisant application de l'article 22.3 du règlement du Sénat.