



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 77.807/2-3
van 1 juli 2025

avis 77.807/2-3
du 1^{er} juillet 2025

over

sur

amendementen van de
regering op een voorontwerp
van wet 'houdende diverse
bepalingen'

des amendements du
gouvernement à un avant-
projet de loi 'portant des
dispositions diverses'

Op 28 mei 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Financiën verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over amendementen van de regering op een voorontwerp van wet ‘houdende diverse bepalingen’.

De amendementen nrs. 1 tot 5 zijn door de derde kamer onderzocht op 17 juni 2025. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Yves DEPOORTER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Ronald VAN CROMBRUGGE, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Elly VAN DE VELDE, staatsraad.

De amendementen nrs. 6 tot 11 zijn door de tweede kamer onderzocht op 30 juni 2025. De kamer was samengesteld uit Patrick RONVAUX, kamervoorzitter, Christine HOREVOETS en Pierre-Olivier DE BROUX, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Béatrice DRAPIER FACCO, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd, en Timo TALLGREN, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Patrick RONVAUX, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 1 juli 2025.

*

Le 28 mai 2025, 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 des amendements du gouvernement à un avant-projet de loi 'portant des dispositions diverses'.

Les amendements n^{os} 1 à 5 ont été examinés par la troisième chambre le 17 juin 2025. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre, Koen MUYLLE et Elly VAN DE VELDE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Yves DEPOORTER, greffier.

Le rapport a été présenté par Ronald VAN CROMBRUGGE, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Elly VAN DE VELDE, conseiller d'État.

Les amendements n^{os} 6 à 11 ont été examinés par la deuxième chambre le 30 juin 2025. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Christine HOREVOETS et Pierre-Olivier DE BROUX, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Béatrice DRAPIER FACCO, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section, et Timo TALLGREN, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Patrick RONVAUX, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 1^{er} juillet 2025.

*

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

VORMVEREISTEN

2. Uit het advies van de Inspectie van Financiën blijkt dat dat advies werd gegeven over een eerdere versie van het voorontwerp ‘van programmawet’.² De Inspectie van Financiën beperkte haar advies tot de vaststelling dat de bepalingen die overeenstemmen met de amendementen nrs. 1 tot 5 geen budgettaire impact hadden en bijgevolg uit dat voorontwerp dienden te worden weggelaten. Aangezien de Inspectie van Financiën de ontworpen bepalingen daardoor niet inhoudelijk heeft onderzocht, dient het advies van de Inspectie van Financiën alsnog te worden gevraagd voor zover de amendementen nrs. 1 tot 5 nog worden opgenomen in het thans voorliggende voorontwerp van wet ‘houdende diverse bepalingen’ vooraleer het in de Kamer van volksvertegenwoordigers wordt ingediend.

3. De gemachtigde is gevraagd of de Europese Centrale bank voorafgaandelijk geraadpleegd is over de amendementen nrs. 6 tot 11, zoals voorgeschreven in artikel 2, lid 1, van beschikking 98/415/EG van de Raad van 29 juni 1998 ‘betreffende de raadpleging van de Europese Centrale Bank door de nationale autoriteiten over ontwerpen van wettelijke bepalingen’. De gemachtigde heeft het volgende geantwoord:

“Ces dispositions constituent la transposition (partielle) en droit belge d’obligations imposées par une norme juridique supranationale, en l’occurrence l’article 16 (3) de la directive (EU) 2024/1640 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2024 relative aux mécanismes à mettre en place par les États membres pour prévenir l’utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme (ci-après la ‘6^{ème} Directive AML’). La BCE ayant déjà communiqué en temps opportun son avis sur le projet de cette directive (voir annexe), son opinion n’est donc plus requise lorsqu’il s’agit de transposer purement et simplement en droit national les obligations que la 6^{ème} Directive AML impose aux mécanismes centralisés automatisés de recherche des comptes bancaires visés à l’article 16 de la 6^{ème} Directive AML.”

¹ Aangezien het om amendementen bij een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Zie voor het uiteindelijke ontwerp ‘van programmawet’ van 27 mei 2025, *Parl.St.* Kamer 2024-25, nr. 56-909/1.

Met toepassing van artikel 1, lid 2, van beschikking 98/415/EG van de Raad zijn de lidstaten niet verplicht de ECB te raadplegen over de omzetting van richtlijnen van de Europese Unie in nationaal recht.³ Over die uitzondering staat het volgende te lezen in de “Gids voor het raadplegen van de Europese Centrale Bank door nationale autoriteiten over ontwerpen van wettelijke bepalingen”:⁴

“De reden voor deze vrijstelling is dat de ECB overeenkomstig artikel 127, lid 4 van het Verdrag reeds geraadpleegd zal zijn over het voorstel voor een Unie-besluit en het derhalve onnodig is de adviesfunctie van de ECB ook toe te passen op ontwerpen van wettelijke bepalingen die uitsluitend dat Unie-besluit omzetten. De ECB is van mening dat dezelfde vrijstelling geldt voor ontwerpen van wettelijke bepalingen ter uitvoering van Unie-verordeningen, op voorwaarde dat deze geen invloed hebben op aangelegenheden op de gebieden die onder de bevoegdheid van de ECB vallen, welke invloed verschilt van die van de verordening zelf (waarover de Unie-instellingen de ECB zullen hebben geraadpleegd).”⁵

Voorts staat er:

“Indien de ontwerpwetgeving een groot aantal bepalingen over uiteenlopende aangelegenheden bevat, beveelt de ECB aan dat de raadplegende autoriteit aangeeft over welke ontwerpen van bepalingen met name ECB-opmerkingen worden verwacht. Dit is met name van belang wanneer de ontwerpen van wettelijke bepalingen hoofdzakelijk gericht zijn op de omzetting of de inwerkingstelling van wetgeving van de Unie, maar ook aanvullende bepalingen bevatten die verder gaan dan simpelweg omzetting.”

In casu heeft de gemachtigde zelf erkend⁶ dat de bepalingen van het voorontwerp zich niet beperken tot een loutere omzetting van de richtlijn maar dat ze verder gaan dan dat, met name wat betreft het verplicht meedelen van het saldo van de cryptoactivarekeningen en van de effectenrekeningen.

Bijgevolg moeten die bepalingen om advies worden voorgelegd aan de ECB.⁷

³ Zie in dat verband met name adv.RvS 73.508/2 van 14 juni 2023 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 23 november 2023 ‘betreffende het Garantiefonds voor financiële diensten’, *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3535/1, 87-108, en adv.RvS 76.272/2 van 24 juni 2024 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 25 maart 2025 ‘betreffende digitale operationele weerbaarheid voor de financiële sector en houdende diverse bepalingen’, *Parl.St.* Kamer 2024-25, nr. 56-569/1, 87-95.

⁴ Te raadplegen op <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/consultationguide201510.nl.pdf>.

⁵ Zie in dat verband adv.RvS 76.272/2.

⁶ Op een vraag daarover heeft ze voorts namelijk het volgende geantwoord: “Pour information: les obligations de déclaration imposées aux redevables d’information en ce qui concerne les comptes de titres ne se limitent pas seulement à celles qui sont prévues par la 6^{ème} directive AML... Celle-ci ne vise en effet nullement les soldes des comptes (...)”.

⁷ Zie in dezelfde zin adv.RvS 77.714/2 van 28 mei 2025 over een voorontwerp van wet ‘tot wijziging van verscheidene bepalingen met het oog op de uitvoering van sommige bepalingen van Verordening (EU) 2024/886 tot wijziging van Verordeningen (EU) nr. 260/2012 en (EU) 2021/1230 en Richtlijnen 98/26/EG en (EU) 2015/2366 wat betreft instantovermakingen in euro’s, en de omzetting van Richtlijn (EU) 2024/1174 tot wijziging van Richtlijn 2014/59/EU en Verordening (EU) nr. 806/2014 met betrekking tot bepaalde aspecten van het minimumvereiste voor eigen vermogen en in aanmerking komende passiva’.

4. Wat de amendementen nrs. 6 tot 11 betreft, geldt overeenkomstig artikel 19, 6, van de wet van 22 februari 1998 ‘tot vaststelling van het organiek statuut van de Nationale Bank van België’ het volgende:

“[Het directiecomité van de NBB] verstrekt advies aan de verschillende overheden die een wettelijke of reglementaire macht uitoefenen voor elk ontwerp van wetgevende of reglementaire akte die de toezichtopdrachten betreft waarmee de Bank belast is of zou worden.”

Op de vraag of het directiecomité van de NBB geraadpleegd is, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“La BNB, en tant qu’opératrice et gestionnaire du PCC qui constitue en Belgique le mécanisme centralisé visé à l’article 16 de la 6^{ème} Directive AML, a été étroitement associée aux travaux de rédaction de cette directive. En conséquence, les dispositions de transposition (partielle) de cette directive en droit belge, qui font l’objet des amendements 6 à 11, ont été rédigées par la BNB elle-même, compte tenu de son expertise dans ce domaine (voir mail du 6 mars 2025 joint).”

Uit de documenten die in het bezit zijn van de afdeling Wetgeving blijkt echter niet dat het voorontwerp daadwerkelijk om advies is voorgelegd aan het directiecomité van de NBB.

Artikel 19, 6, van de wet van 22 februari 1998 laat echter niet de minste ruimte om te beoordelen of een ontwerp van wetgevende of reglementaire akte al dan niet aan het directiecomité van de NBB hoort te worden voorgelegd. Het volstaat dat dat ontwerp betrekking heeft op de controletaken waarmee de NBB belast is of zou zijn.⁸ Het feit dat het document opgesteld is door “de NBB” zelf, ontheft de steller van het voorontwerp niet van de verplichting het advies van het directiecomité van de NBB in te winnen, wat hij *in casu* blijkbaar niet heeft gedaan.

De steller van het voorontwerp moet er bijgevolg op toezien dat het advies van het directiecomité van de NBB formeel wordt ingewonnen.

5. Artikel 36, lid 4, 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)’ (hierna : AVG), gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), van die verordening en overweging 96 van de preambule van die verordening, alsook in voorkomend geval met artikel 2, tweede lid, van de wet van 30 juli 2018 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens’, schrijft voor dat de toezichthoudende autoriteit, *in casu* de Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’, wordt geraadpleegd bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel, in verband met de verwerking van persoonsgegevens.

⁸ Zie in die zin adv.RvS 76.272/2.

In casu heeft amendement nr. 9 betrekking op een dergelijke verwerking.

Op de vraag of de Gegevensbeschermingsautoriteit geraadpleegd is, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Il relève des compétences du gouvernement qui introduit le projet de loi ou l’amendement de solliciter un avis de l’APD. La BNB n’a aucune compétence pour ce faire. Le seul avis de l’APD que j’aie vu passer concernant l’ancienne version du projet de loi-programme est l’avis 36/2025 mais il ne portait, en ce qui concerne le point de contact central des comptes et contrats financiers (PCC), que sur l’accès des fonctionnaires taxateurs aux PCC pour l’application de la taxe sur les comptes de titres, ainsi que sur le datamining. Je suppose qu’aucun autre avis de l’APD n’a été sollicité par le cabinet Finances. C’est à lui qu’il revient, le cas échéant, d’encore solliciter cet avis.

(...).”

Aangezien amendement nr. 9 betrekking heeft op een verwerking van persoonsgegevens, moet het advies van die Autoriteit worden ingewonnen.⁹ Dat is *in casu* des te meer raadzaam daar de gemachtigde opmerkt dat de Gegevensbeschermingsautoriteit al kritische opmerkingen heeft gemaakt over bepalingen met een vergelijkbare strekking als die van het voorliggende voorontwerp.

6. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van deze voornoemde vormvereisten nog wijzigingen zou ondergaan,¹⁰ 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.

ALGEMENE OPMERKINGEN

7. De om advies voorgelegde amendementen nrs. 1 tot 5 bij het voorontwerp van wet ‘houdende diverse bepalingen’ strekken tot invoeging van de artikelen 93 tot 95 in dat voorontwerp.¹¹

Artikel 93 van het voorontwerp, zoals ingevoegd bij amendement nr. 2, strekt tot invoeging van artikel 201/9/7 in het Wetboek diverse rechten en taksen (hierna: WDRT). De ontworpen bepaling strekt ertoe om de ambtenaar belast met de vestiging van de jaarlijkse taks op de effectenrekeningen toegang te verlenen tot het Centraal Aanspreekpunt (hierna: CAP) zoals bedoeld in 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’.

⁹ Zie in die zin ook adv.RvS 68.243/1-2-3-4 van 10 november 2020 over een ontwerp dat geleid heeft tot de programmawet van 20 december 2020, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1662/1, 143: in dat geval had de steller van het voorontwerp om het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit verzocht.

¹⁰ Namelijk andere wijzigingen dan deze waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of dan deze die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

¹¹ Adv.RvS 77.699/2-3-4-16-VR van 17 juni 2025 over een voorontwerp van wet ‘houdende diverse bepalingen’.

Artikel 94 van het voorontwerp, zoals ingevoegd bij amendement nr. 3, regelt de inwerkingtreding van artikel 93 van het voorontwerp.

Artikel 95 van het voorontwerp, zoals ingevoegd bij amendement nr. 5, strekt tot invoeging van artikel 5, § 3, van de wet van 3 augustus 2012 ‘houdende bepalingen betreffende de verwerking van persoonsgegevens door de Federale Overheidsdienst Financiën in het kader van zijn opdrachten’. De ontworpen bepaling strekt tot integratie van het CAP in het datawarehouse van de Federale Overheidsdienst Financiën (hierna: FOD Financiën), teneinde het mogelijk te maken om deze gegevens te betrekken in de datamining en datamatching door de FOD Financiën.

8. De Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna: GBA) wijst er in haar advies op dat een gegevensbeschermingseffectbeoordeling moet worden doorgevoerd. Hiernaar gevraagd, antwoordde de gemachtigde dat de effectbeoordeling wordt opgemaakt maar nog niet is gefinaliseerd. De stellers van de amendementen bij het voorontwerp moeten erop toezien dat die effectbeoordeling naar behoren wordt uitgevoerd.

Hoewel het Grondwettelijk Hof in zijn rechtspraak verduidelijkt dat de gegevensbeschermingseffectbeoordeling niet noodzakelijk dient te gebeuren vooraleer de norm die in de verwerking van persoonsgegevens voorziet wordt aangenomen,¹² verdient het in het voorliggende geval – gelet op het geautomatiseerde karakter en de omvang van de beoogde verwerking van persoonsgegevens – aanbeveling dat de effectbeoordeling wordt uitgevoerd vooraleer de Kamer van volksvertegenwoordigers overgaat tot de bespreking van de ontworpen bepalingen.¹³ Dit kan de Kamer in staat stellen om na te gaan of de beoogde verwerking van persoonsgegevens met nadere waarborgen dient te worden omkaderd.

9.1. Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke inmenging in het recht op het privéleven, dat het formeel legaliteitsbeginsel dient te worden nageleefd. Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de “essentiële elementen” voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.¹⁴

¹² GwH 14 januari 2021, nr. 2/2021, B.7.3.

¹³ Zie adv.RvS 68.844/VR van 18 februari 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 2 april 2021 ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 12 maart 2021 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie betreffende de verwerking van gegevens met betrekking tot vaccinaties tegen COVID-19’, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1853/1, 46, opmerking 13.

¹⁴ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17.

Bijgevolg moeten de “essentiële elementen” van de verwerking van persoonsgegevens in de wetgevende norm zelf worden vastgelegd. In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel “essentiële elementen” uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.¹⁵

Naast het formele wettelijkheidsvereiste legt artikel 22 van de Grondwet in samenhang gelezen met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM) eveneens de verplichting op dat de inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven in duidelijke en voldoende nauwkeurige bewoordingen wordt geformuleerd die het mogelijk maken de hypothesen te voorzien waarin de wetgever een dergelijke inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven toestaat.¹⁶

Inzake bescherming van de persoonsgegevens impliceert die vereiste van voorzienbaarheid dat voldoende precies moet worden bepaald in welke omstandigheden de verwerkingen van persoonsgegevens zijn toegelaten. Derhalve moet eenieder een voldoende duidelijk beeld kunnen hebben van de verwerkte gegevens, de bij een bepaalde gegevensverwerking betrokken personen en de voorwaarden voor en de doeleinden van de verwerking.¹⁷

Overheidsinmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven dient niet alleen te steunen op een voldoende precieze wettelijke bepaling, ze dient daarenboven op een redelijke verantwoording te berusten en evenredig te zijn met de doelstellingen die worden nagestreefd door de wetgever, die ter zake over een appreciatiemarge beschikt. Die appreciatiemarge is evenwel niet onbegrensd: opdat een wettelijke regeling verenigbaar is met het recht op eerbiediging van het privéleven, is vereist dat de wetgever een billijk evenwicht heeft gevonden tussen alle rechten en belangen die in het geding zijn.

Wat de evenredigheid betreft, houdt het Europese Hof voor de Rechten van de Mens rekening met het al dan niet aanwezig zijn van materiële en procedurele waarborgen in de betrokken regeling. Bij de beoordeling van de evenredigheid van maatregelen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens, dient aldus rekening te worden gehouden met, onder meer, het geautomatiseerde karakter ervan, de gebruikte technieken, de accuraatheid, de pertinentie en het al dan niet buitensporige karakter van de gegevens die worden verwerkt, het al dan niet voorhanden zijn van maatregelen die de duur van de bewaring van de gegevens beperken, het al dan niet voorhanden zijn van een systeem van onafhankelijk toezicht dat toelaat na te gaan of de

¹⁵ Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/1, 119, opmerking 101. Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1; GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2; GwH 16 februari 2023, nr. 26/2023, B.74.1; GwH 17 mei 2023, nr. 75/2023, B.55.2.1.

¹⁶ GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.2.

¹⁷ Adv.RvS 74.863/1 van 21 december 2023 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 1 maart 2024 ‘tot wijziging van het decreet van 7 mei 2004 tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap ‘Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding’, *Parl.St.* VI.Parl. 2023-24, nr. 1965/1, 70, opmerking 5.3.

bewaring van de gegevens nog langer is vereist, het al dan niet voorhanden zijn van afdoende controlerechten en rechtsmiddelen voor de betrokkenen, het al dan niet voorhanden zijn van waarborgen ter voorkoming van stigmatisering van de personen van wie de gegevens worden verwerkt, het onderscheidend karakter van de regeling en het al dan niet voorhanden zijn van waarborgen ter voorkoming van foutief gebruik en misbruik van de verwerkte persoonsgegevens door de overheidsdiensten.¹⁸

9.2. Het ontworpen artikel 5, § 3, van de wet van 3 augustus 2012 (artikel 95 van het voorontwerp zoals ingevoegd bij amendement nr. 5) voorziet in de integratie van het CAP in het datawarehouse van de FOD Financiën, teneinde het mogelijk te maken de gegevens van het CAP te betrekken in de processen van datamining en datamatching door de FOD Financiën, met inbegrip van profilering in de zin van artikel 22 van de AVG.

Artikel 22 van de AVG luidt als volgt:

“1. De betrokkene heeft het recht niet te worden onderworpen aan een uitsluitend op geautomatiseerde verwerking, waaronder profilering, gebaseerd besluit waaraan voor hem rechtsgevolgen zijn verbonden of dat hem anderszins in aanmerkelijke mate treft.

2. Lid 1 geldt niet indien het besluit:

- a) noodzakelijk is voor de totstandkoming of de uitvoering van een overeenkomst tussen de betrokkene en een verwerkingsverantwoordelijke;
- b) is toegestaan bij een Unierechtelijke of lidstaatrechtelijke bepaling die op de verwerkingsverantwoordelijke van toepassing is en die ook voorziet in passende maatregelen ter bescherming van de rechten en vrijheden en gerechtvaardigde belangen van de betrokkene; of
- c) berust op de uitdrukkelijke toestemming van de betrokkene.

3. In de in lid 2, punten a) en c), bedoelde gevallen treft de verwerkingsverantwoordelijke passende maatregelen ter bescherming van de rechten en vrijheden en gerechtvaardigde belangen van de betrokkene, waaronder ten minste het recht op menselijke tussenkomst van de verwerkingsverantwoordelijke, het recht om zijn standpunt kenbaar te maken en het recht om het besluit aan te vechten.

4. De in lid 2 bedoelde besluiten worden niet gebaseerd op de in artikel 9, lid 1, bedoelde bijzondere categorieën van persoonsgegevens, tenzij artikel 9, lid 2, punt a) of g), van toepassing is en er passende maatregelen ter bescherming van de gerechtvaardigde belangen van de betrokkene zijn getroffen.”¹⁹

¹⁸ Adv.RvS 63.202/2 van 26 april 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 5 september 2018 ‘tot oprichting van het informatieveiligheidscomité en tot wijziging van diverse wetten betreffende de uitvoering van verordening (EU) 2016/679 van 27 april 2016 van het Europees Parlement en de Raad 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’, *Parl.St.* Kamer 2017-18, nr. 54-3185/1, 123-124, opmerking 2.4.

¹⁹ Ook artikel 5, lid 1, d), van verordening (EU) 2024/1689 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 ‘tot vaststelling van geharmoniseerde regels betreffende artificiële intelligentie en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 300/2008, (EU) nr. 167/2013, (EU) nr. 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 en (EU) 2019/2144, en de Richtlijnen 2014/90/EU, (EU) 2016/797 en (EU) 2020/1828 (verordening artificiële intelligentie)’ verbiedt het gebruiken van een AI-systeem voor risicobeoordelingen van natuurlijke personen om het risico dat een natuurlijke persoon een strafbaar feit pleegt te beoordelen of te voorspellen, uitsluitend op basis van de profilering van een natuurlijke persoon of op basis van de beoordeling van diens persoonlijkheidseigenschappen en -kenmerken; dit verbod geldt niet voor AI-systemen die worden gebruikt ter ondersteuning van de menselijke beoordeling van de betrokkenheid van een persoon bij een criminele activiteit, die reeds op rechtstreeks met de criminele activiteit verband

9.3. Bij de ontworpen regeling rijst aldus de vraag naar de verenigbaarheid van de vooropgestelde integratie van het CAP in het datawarehouse van de FOD Financiën met de vereisten vervat in artikel 22 van de AVG. In het voorontwerp wordt niet geregeld hoe profilering zal plaatsvinden (welke methodologie en procedure zullen worden toegepast) en welke passende maatregelen worden genomen ter bescherming van de rechten en vrijheden en de gerechtvaardigde belangen van de betrokken belastingplichtigen. Hierover bevraagd, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Als juridische basis wordt verwezen naar [artikel] 5 van de wet van 3 augustus 2012, die de FOD Financiën machtigt om de in een datawarehouse verzamelde gegevens samen te voegen met het oog op gerichte controles en analyses.

Dit is op zijn beurt gebaseerd op artikel 6.1.c en e van de Algemene Verordening Gegevensbescherming, die stipuleert dat de verwerking toegestaan is indien deze nodig is om te voldoen aan een wettelijke verplichting en voor de uitvoering van een taak van algemeen belang.

De integratie van de gegevens uit het CAP in het datawarehouse is bedoeld om de efficiëntie van de risicoanalyses van de FOD Financiën te verhogen. De gegevens worden niet direct gebruikt voor controle, maar alleen voor analyse op basis van vooraf bepaalde risicofactoren. De evenredigheid wordt gewaarborgd door technische en organisatorische maatregelen, waaronder pseudonimisering en strikte toegangscontrole. Met pseudonimiseren worden persoonsgegevens getransformeerd in een dataset die niet meer direct herleidbaar is tot een persoon. Om dit te doen worden de direct identificeerbare elementen van een persoonsgegeven weggehaald, zoals de naam, of de dataset wordt omgecodeerd tot een nummer. Vervolgens worden de gepseudonimiseerde dataset en de (sleutel tot de) brondata apart bewaard. Met deze sleutel kunnen gegevens opnieuw gedepseudonomiseerd worden.

De gegevens van het CAP zijn een essentiële hefboom in de strijd tegen ernstige en georganiseerde fiscale fraude.

Het CAP centraliseert het aantal financiële rekeningen en contracten dat wordt aangehouden. Het stelt de belastingdiensten in staat om, in geval van aanwijzingen van fraude, sneller de rekeningen te identificeren die aan een belastingplichtige zijn gekoppeld, met inbegrip van de rekeningen die verborgen zijn achter tussenliggende structuren die worden gebruikt voor belastingfraude en het witwassen van geld als gevolg van criminele activiteiten (drugs, mensenhandel, enz.).

De integratie van CAP-gegevens in een datawarehouse maakt kruisverwijzingen mogelijk met belastingaangiften, activagegevens, douanestromen, enz. Dit maakt het gemakkelijker om nieuwe risico's en mismatches op te sporen die wijzen op fraude. Toegang tot CAP-gegevens maakt het mogelijk om indextekorten, offshore-structuren, slapende rekeningen of atypische bewegingen op te sporen tussen verbonden entiteiten die betrokken zijn bij ernstige en georganiseerde fraude in verband met fiscale, economische en financiële criminaliteit. Deze elementen vormen vaak de kern van frauduleuze belastingconstructies.

houdende objectieve en verifieerbare feiten is gebaseerd. Het is evenwel, gelet op overweging 59 van deze verordening, onduidelijk of het verbod van deze AI-praktijk ook van toepassing is op fiscale procedures. Zie hierover: HADWICK D., 'Slipping Through the Cracks, the Carve-outs for AI Tax Enforcement Systems in the EU AI Act', in SCHOLTEN M., DELGADO I., JIMÉNEZ L.A., *Artificial Intelligence and EU Law Enforcement, European Papers*, 2024, 936; PEETERS B., 'European Law Restrictions on Tax Authorities' Use of Artificial Intelligence Systems: Reflections on Some Recent Developments', *EC Tax Review* 2024/2, 56-57.

De kennis van potentiële fraudeurs dat hun rekeningen kunnen worden gedetecteerd en geanalyseerd, verbetert de naleving van de belastingwetgeving.

Voorbeelden van vormen van ernstige en georganiseerde belastingfraude waarvoor toegang tot CAP-gegevens nodig is:

- BTW-carrousels en BTW-fraude via valse facturen: gebruik van fictieve facturen om btw ten onrechte terug te vorderen of kosten kunstmatig op te drijven. Het doel: de belasting op de winst verlagen en via frauduleuze constructies ongerechtvaardigde btw-teruggaven verkrijgen. Om effectief te zijn, moeten deze fraude snel worden opgespoord en moet de geldstroom snel worden geïdentificeerd om te voorkomen dat het geld verdwijnt ten nadele van de staat (opsporing, volg en vang het geld)
- Indiciaire tekorten (procedure artikel 341 WIB92): Laten we het voorbeeld nemen van kermismedewerkers (met veel bonnetjes) en de noodzaak om het verband tussen de saldi van hun bankrekeningen en hun aangifte te controleren. Kermisverkopers zijn grote kopers van gefrituurde producten geworden zonder noodzakelijkerwijs facturen op hun naam...
- Domiciliefraude en gebruik van offshore-constructies: de kruisverwijzing van CAP-gegevens en informatie die wordt ontvangen in het kader van internationale uitwisselingen van fiscale en financiële gegevens maakt het mogelijk om indextekorten, frauduleuze belastingontduiking, het witwassen van geld en het verzwijgen van activa beter te bestrijden.
- Georganiseerde criminele netwerken (bijv. Braziliaanse netwerken): het gebruik van complexe bedrijfsstructuren, target balancing en meerdere bankrekeningen om geld weg te halen uit illegale activiteiten.
- Georganiseerde insolventie: Overdracht van activa naar rekeningen van derden of naar het buitenland vóór het georganiseerde faillissement. Het doel: het vermijden van het betalen van belastingschulden.
- Witwassen via virtuele activa of contant geld in verband met belastingontduiking: Gebruik van cryptoactiva of alternatieve circuits (hawala, contant geld) om inkomsten uit fraude wit te wassen. Het CAP helpt bij het detecteren van de in- of uitstappunten van deze stromen.
- Ontwijking van overschrijden van de door de wet bepaalde drempels voor effectenrekeningen.

Het doel van het wetsontwerp is dat de gegevens op een evenredige manier worden verwerkt, met inachtneming van de gedefinieerde doeleinden. De evenredigheid wordt gewaarborgd door pseudonimisering en maatregelen tot minimale gegevensverwerking.

In Advies 36/2025 van de GBA wordt aanbevolen om per geval toegang in realtime te krijgen in plaats van volledige duplicatie van gegevens. Dit alternatief vermindert echter de doeltreffendheid van de strijd tegen belastingfraude en economische, financiële en fiscale criminaliteit aanzienlijk.

De gedetailleerde negatieve argumenten worden hieronder weergegeven.

- Beperking van de mogelijkheden grootschalige of recurrente analyses uit te voeren (bv. automatische matching, risicoscores), de mogelijkheid om complexe fraudepatronen te detecteren via complexe algoritmen die patronen kunnen blootleggen.

- Beperking van de verrijkings- en consolidatiecapaciteit: het datawarehouse maakt het mogelijk: de verrijking van CAP-gegevens met andere interne bronnen (BTW, IVENNB, kadaster, enz.), het opstellen van geconsolideerde risicoprofielen, het opsporen van cross-functionele fraude (bv. lege vennootschappen, slapende rekeningen, verdachte overdrachten), wat bijna onmogelijk is met gecompartmenteerde real-time toegang.
- Traceerbaarheid en controleerbaarheid: de integratie in het datawarehouse maakt efficiëntere interne en externe audits mogelijk in de verschillende stadia van het risicobeheerproces, waardoor feiten kunnen worden gereconstrueerd in geval van geschillen of fouten in de verwerking.
- Verminderd afschrikkende effect: het vermogen van de FOD Financiën om snel anomalieën of verdacht gedrag op te sporen, is gebaseerd op de kracht van zijn analytische instrumenten. Real-time toegang, beperkt tot eenmalige vragen, verzwakt het afschrikkende effect van geautomatiseerde en gerichte controles.

Hieronder volgt een gedetailleerde toelichting van de stappen in het proces van integratie van gepseudonimiseerde CAP-gegevens die de FOD Financiën overweegt:

Verzameling en ophalen van CAP-gegevens

De gegevens worden geëxtraheerd uit het CAP via toegelaten aanvragen en na overleg met de Data Protection Officers van de NBB en de FOD Financiën, met inachtneming van de procedures voorzien door de wet van 3 augustus 2012.

Een vertrouwenspersoon (onafhankelijk en zonder hiërarchische band met de fiscus) wordt aangesteld door de voorzitter van het directiecomité van de FOD Financiën na overleg met de Data Protection Officer en is specifiek verantwoordelijk voor de coördinatie en controle van alle verwerkingen die door de FOD Financiën worden uitgevoerd met betrekking tot de PAC-gegevens.

Enkel de ambtenaren die specifiek zijn aangewezen binnen de FOD Financiën en onafhankelijk zijn van de belastingadministraties, zijn betrokken bij het verzamelen en doorgeven van gegevens tussen de NBB en de FOD Financiën.

Pseudonimisering van de CAP-gegevens

Vóór de verwerking van de CAP-gegevens die in het datawarehouse van de FOD Financiën worden verzameld, worden de gegevens gepseudonimiseerd:

Vervanging van directe identificatoren door technische sleutels door de onafhankelijke vertrouwende derde partij en zonder enige hiërarchische of andere link met de algemene administraties van de FOD Financiën of de dataminers die belast zijn met de verwerking voor de belastingadministratie.

Bewaring door de vertrouwenspersoon die door de voorzitter van de FOD Financiën is aangesteld en na advies van de Data Protection Officer (onafhankelijk en zonder hiërarchische band met de belastingadministratie) van de technische sleutels die kruisverwijzingen zonder directe identificatie mogelijk maken.

De verwerking van datawarehouse-gegevens wordt niet alleen geregeld door de wet van 5 augustus 2012, maar ook door interne validatieprocedures die zowel de lancering van nieuwe projecten als het gebruik van de resultaten in het kader van auditprocessen en fiscale controles regelen.

Afhankelijk van de verwerking die in het kader van een DAM-formulier is toegestaan, kan het nodig zijn om CAP-gegevens te vergelijken met andere interne bronnen (belastingaangiften (PB, VENNB, BTW), vermogensgegevens (kadaster, effectenrekeningen) of controle- en inningsgeschiedenis). Deze kruisverwijzingen maken het mogelijk om inconsistenties, atypische profielen of ondoorzichtige structuren op te sporen.

De specifiek aangewezen vertrouwde derde partij is verantwoordelijk voor het voorbereiden van de gegevens die nodig zijn voor de verwerking voorzien door de DAM-fiche, dat wordt gepseudonimiseerd op basis van sleutels. Deze sleutels worden bewaard in een VAULT-applicatie.

Laden in beveiligde zones van het datawarehouse

Bij elke stap van het proces worden gepseudonimiseerde gegevens overgedragen naar beveiligde zones van het datawarehouse. Er wordt nogmaals benadrukt dat het datawarehouse voldoet aan de hoogste standaarden op vlak van beveiliging.

Deze zones zijn onderworpen aan strikte toegangscontroles via Identity & Access Management (IAM), dat de toegang beperkt tot geautoriseerde agenten op basis van hun rol. Slechts twee of drie dataminers per specifiek aangewezen en getrainde algemene administratie zullen in staat zijn om verwerking uit te voeren op DAM-records met DAM-gegevens. Het aantal ambtenaren die toegang heeft tot deze gegevens is dus zeer beperkt.

Toepassing van datamining-algoritmen

Algoritmen kunnen worden toegepast op:

- risicoscores en -profielen vast te stellen,
- vormen van fraude identificeren (bv. indextekort, verdachte overdrachten),
- Genereer geprioriteerde checklists.

Pseudonimisering en decodering van gegevens

Dataminers mogen de vertrouwenspersoon alleen vragen om de gegevens te decoderen na goedkeuring door een algemeen adviseur van de FOD Financiën, die erop zal toezien dat de gegevens noodzakelijk zijn en in verhouding staan tot de doeleinden van de verwerking.

Validatie en toezicht

De resultaten worden onderworpen aan menselijke validatie voordat er actie wordt ondernomen.

De verwerking wordt regelmatig gedocumenteerd en gecontroleerd.

De Data Protection Officer is betrokken bij de validatie van toegangsprotocollen en bijbehorende DAM-fiches (zowel wettelijk geformaliseerde procedures als door geformaliseerde interne processen en voorafgaande validatie onder controle van het senior management).

Zoals blijkt uit de hierboven aangehaalde procedure en toelichting, mag blijken dat er voldoende rekening wordt gehouden met de opmerkingen van de GBA. Sommige opmerkingen zoals real-time toegang zijn nu eenmaal technisch onmogelijk. Dit blijkt uit de feedback die werd verkregen van de NBB.”

9.4. In advies 63.646/2 heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, het volgende opgemerkt omtrent het “datawarehouse” en de aanwending van “datamatching” en “datamining” in geautomatiseerde processen:²⁰

“Uit de definities die gegeven worden van de begrippen ‘datamining’ en ‘datamatching’ blijkt dat het datawarehouse dat toegestaan wordt bij het ontworpen artikel 5 van de wet van 3 augustus 2012 het gebruik van profilering mogelijk zal maken.

In artikel 4, punt 4), 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)’ (hierna: de AVG) wordt profilering gedefinieerd als volgt:

‘elke vorm van geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens waarbij aan de hand van persoonsgegevens bepaalde persoonlijke aspecten van een natuurlijke persoon worden geëvalueerd, met name met de bedoeling zijn beroepsprestaties, economische situatie, gezondheid, persoonlijke voorkeuren, interesses, betrouwbaarheid, gedrag, locatie of verplaatsingen te analyseren of te voorspellen.’

Profilering houdt met andere woorden in dat de persoonsgegevens van de burger ingevoerd worden in een rekenprogramma dat onder meer gebruikt kan worden om vergelijkingen te maken en statistische verbanden te leggen. Op grond van het resultaat van die berekeningen wordt het individu tot een vooraf bepaalde bevolkingscategorie gerekend, die specifieke kenmerken vertoont die een grond vormen om ten aanzien van die categorie een bijzondere houding aan te nemen, zoals bijvoorbeeld een fiscale inspectie voor vermoedelijke fiscale fraudeurs.²¹

Uit artikel 22, lid 1, van de AVG blijkt dat het in principe verboden is een persoon te onderwerpen ‘aan een uitsluitend op geautomatiseerde verwerking, waaronder profilering, gebaseerd besluit waaraan voor hem rechtsgevolgen zijn verbonden of dat hem anderszins in aanmerkelijke mate treft’. Er wordt onder meer een uitzondering gemaakt op dat verbod wanneer het besluit, overeenkomstig artikel 22, lid 2, b), van dezelfde verordening, ‘is toegestaan bij een Unierechtelijke of lidstaatrechtelijke bepaling die op de verwerkingsverantwoordelijke van toepassing is en die ook voorziet in passende maatregelen ter bescherming van de rechten en vrijheden en gerechtvaardigde belangen van de betrokkene’.

(...)

Het ‘datawarehouse’ en de aanwending van ‘datamatching’ en ‘datamining’ moeten bijgevolg gepaard gaan met [passende maatregelen].

²⁰ Adv.RvS 63.646/2 van 6 juni 2018 over de amendementen bij een wetsontwerp dat heeft geleid tot de wet van 5 september 2018 ‘tot oprichting van het informatieveiligheidscomité en tot wijziging van diverse wetten betreffende de uitvoering van verordening (EU) 2016/679 van 27 april 2016 van het Europees Parlement en de Raad 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’, *Parl.St.* Kamer 2017-18, nr. 54-3185/2, 20-22, opmerking 2.

²¹ Voetnoot 3 van het aangehaalde advies: M. HILDEBRANDT, “Who is Profiling Who? Invisible Visibility” in S. GUTWIRTH, Y. POULLET, P. DE HERT, C. DE TERWANGNE en S. NOUWT (eds.), *Reinventing Data Protection?*, Dordrecht, Springer, 2009, 241; V. PAPA-KONSTANTINOÛ, “A Data Protection Approach to Data Matching Operations Among Public Bodies”, *International Journal of Law and Information Technology* 2001, vol. 9, nr. 1, 62 en 63; J.-M. DINANT, C. LAZARO, Y. POULLET, N. LEFEVER en A. ROUVROY, “L’application de la Convention 108 au mécanisme de profilage. Eléments de réflexion destinés au travail futur du Comité consultatif”, maart 2008, T-PD (2008) 01, 5.

Er dient bijzondere aandacht besteed te worden aan de rechten van de personen met betrekking tot wie een besluit genomen is dat steunt op de techniek van profilering. Gebruikmaken van profilering in de overheidssector houdt immers risico's in. De hoeveelheid gegevens afkomstig van alle administraties die verwerkt wordt is zodanig groot dat fouten onvermijdelijk zijn. Die fouten kunnen echter aanzienlijke gevolgen hebben, aangezien het individu voor wie een verkeerd profiel opgesteld wordt, tot een bevolkingscategorie gerekend zal worden waartoe hij in feite niet behoort. Hij zal dan ook, soms meermaals, te maken krijgen met discriminerende beslissingen waardoor hem ten onrechte goederen of diensten ontzegd worden waarop hij zonder die fout wel recht had gehad.²²

Het Grondwettelijk Hof heeft trouwens onlangs het volgende in herinnering gebracht:

‘Het is (...) van groot belang dat bij die techniek de juiste selectiecriteria (geheel van karakteristieken) worden gebruikt om de strijd tegen sociale fraude te versterken (het zgn. fraudeknipperlicht of de zgn. risico-indicatoren). Er zijn immers, a fortiori in de beginfase van het opzet, ernstige gebreken verbonden aan die techniek, (...), hetgeen noopt tot een permanente opvolging en evaluatie van de criteria (zie Privacycommissie, advies 24/2015, p. 7; advies 05/2016, p. 6).’²³

Het Hof heeft daar nog aan toegevoegd dat ‘die verwerkingstechniek (...) risico's (...) [inhoudt] doordat onder meer verkeerde verbanden tussen kenmerken van een bepaald gedrag en personen kunnen worden gelegd. Derhalve dient de wetgever te voorzien in voldoende waarborgen’,²⁴ wat inzonderheid betekent dat voorzien moet worden in een evenredige verwerking. Daartoe dient de wetgever de aard van de gegevens die verwerkt mogen worden vast te stellen, alsook de omstandigheden waarin een dergelijke verwerking plaats mag vinden.²⁵

Het kan niet louter aan het Informatieveiligheidscomité worden overgelaten daarover te oordelen.”

9.5. Uit de opmerkingen 9.1 tot 9.4 volgt dat het verbod op onderwerping van een belastingplichtige aan een uitsluitend op geautomatiseerde verwerking, waaronder profilering, gebaseerd besluit waaraan rechtsgevolgen zijn verbonden of dat hem anderszins in aanmerkelijke mate treft, niet geldt, indien luidens artikel 22, lid 2, b), van de AVG dat besluit waaraan een belastingplichtige wordt onderworpen is toegestaan bij “een (...) lidstaatrechtelijke bepaling die op de verwerkingsverantwoordelijke van toepassing is en die ook voorziet in passende maatregelen ter bescherming van de rechten en vrijheden en gerechtvaardigde belangen van de betrokkene”.

²² Voetnoot 4 van het aangehaalde advies: Aanbeveling CM/Rec(2010)13 van het Comité van ministers aan de lidstaten “over de bescherming van personen met betrekking tot de automatische verwerking van persoonsgegevens in het kader van profilering”, 23 november 2010. Zie eveneens punt 72 van de memorie van toelichting bij die aanbeveling.

²³ Voetnoot 5 van het aangehaalde advies: GwH 15 maart 2018, nr. 29/2018, B.3.5.

²⁴ Voetnoot 6 van het aangehaalde advies: *Ibid.*, B.31.

²⁵ Voetnoot 7 van het aangehaalde advies: Zie ook GwH 14 juli 2016, nr. 108/2016, B.19.

Artikel 22 van de AVG stelt aldus eisen aan wat in lidstaatrechtelijke bepalingen moet worden geregeld met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens en de eruit voortvloeiende besluiten met rechtsgevolgen of besluiten die de belastingplichtige anderszins in aanmerkelijke mate treffen.

De AVG vereist niet dat die lidstaatrechtelijke bepaling een wetsbepaling dan wel een uitvoeringsbepaling is. Aangezien evenwel de ontworpen regeling de verwerking van persoonsgegevens betreft, is artikel 22 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 8 van het EVRM, van toepassing, waardoor de inmenging in het privéleven niet alleen moet worden beoordeeld volgens het materiële legaliteitsbeginsel (waaronder het vereiste dat de voorwaarden op grond waarvan gegevens worden verwerkt voorspelbaar en toegankelijk moeten zijn), maar ook volgens het formele legaliteitsbeginsel (zie opmerking 9.1). Indien die passende maatregelen ter bescherming van de rechten en vrijheden en de gerechtvaardigde belangen van de belastingplichtige (een van de) in opmerking 9.1 vermelde essentiële elementen van de verwerking van persoonsgegevens bevatten, moet de tekst van het ontworpen artikel 5, § 3, van de wet van 3 augustus 2012 zelf hiermee worden aangevuld. In voorkomend geval kan de Koning worden gemachtigd die passende maatregelen nader uit te werken, onder meer op procedureel vlak.

10. Voorts wordt evenmin voorzien in een waarborg omtrent transparantie voor de betrokken belastingplichtige. In de verantwoording bij amendement nr. 5 staat hieromtrent het volgende vermeld:

“Naar de mening van de regering, zijn de resultaten en de methodologieën van de datamining niet toegankelijk onder de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur ingevolge de toepassing van de uitzondering vervat in artikel 6, § 1 van voormelde wet.”

Nog los van de vraag of de procedure en de resultaten van de datamining en datamatching al dan niet onder de wet van 11 april 1994 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’ vallen, wijst de Raad van State op het arrest *Dun & Bradstreet Austria* van het Hof van Justitie van 27 februari 2025, waarin het Hof als volgt oordeelde over het recht op transparantie in het kader van geautomatiseerde processen van gegevensverwerking, waaronder profilering:

“Artikel 15, lid 1, onder h), 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) moet aldus worden uitgelegd dat de betrokkene wanneer er sprake is van geautomatiseerde besluitvorming, waaronder profilering, in de zin van artikel 22, lid 1, van die verordening, in het kader van het recht op ‘nuttige informatie over de onderliggende logica’ van de verwerkingsverantwoordelijke kan verlangen dat deze aan de hand van relevante informatie en in beknopte, transparante, begrijpelijke en gemakkelijk toegankelijke vorm uiteenzet welke procedure en beginselen er concreet zijn toegepast om geautomatiseerd gebruik te maken van de persoonsgegevens van die persoon teneinde daaruit een bepaald resultaat te verkrijgen, zoals een kredietprofiel.”²⁶

²⁶ HvJ 27 februari 2025, C-203/22, ECLI:EU:C:2025:117.

Wat specifiek profilering betreft, zou aan het vereiste van transparantie en begrijpelijkheid kunnen zijn voldaan wanneer aan de betrokken belastingplichtige wordt meegedeeld in welke mate een ander resultaat zou zijn verkregen mocht er rekening zijn gehouden met andere persoonsgegevens.²⁷

Bij de toepassing van de aan te nemen wet zal met deze recente rechtspraak van het Hof van Justitie in elk geval rekening moeten worden gehouden.

11.1. Het ontworpen artikel 5, § 3, tweede lid, van de wet van 3 augustus 2012 bepaalt voorts dat “[d]e in het eerste lid bedoelde gegevens die persoonsgegevens zijn, worden gepseudonimiseerd via een anonieme sleutel vooraleer in het in § 1 bedoelde datawarehouse te worden geïntegreerd waarna deze gegevens kunnen worden samengevoegd en ten slotte de in § 1 bedoelde analyses kunnen worden uitgevoerd”. In het ontworpen artikel 5, § 3, derde lid, van diezelfde wet wordt tevens bepaald dat “een depseudonomisatie van (...) persoonsgegevens” pas kan plaatsvinden met betrekking tot een welbepaalde belastingplichtige “als er, op basis van vooraf bepaalde risicofactoren, een risico tot het plegen van een inbreuk op een wet of een reglementering waarvan de toepassing behoort tot de opdrachten van de Federale Overheidsdienst Financiën bestaat”. Bijgevolg is het mogelijk dat er na een pseudonimisering van persoonsgegevens wordt overgegaan tot een depseudonimisering van diezelfde persoonsgegevens van een welbepaalde belastingplichtige.

11.2. Gevraagd naar hoe de desbetreffende risico-indicatoren²⁸ worden bepaald, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Om het voorbeeld van de Algemene Administratie van de BBI (‘AABBI’) te nemen, wordt de risicoanalyse gebruikt als instrument voor de voorbereiding van belastingonderzoeken.

Deze analyse maakt het mogelijk om profielen of situaties met atypische of potentieel frauduleuze kenmerken te identificeren, op basis van geavanceerde technieken zoals datamining of datacross-referencing.

De toegang tot het datawarehouse wordt strikt geregeld door een formele procedure via een intern besluitvormingsproces en de DAM-fiches (Data & Access Management), die de doelstellingen, de methodologie en de geïmplementeerde veiligheidsmaatregelen verantwoorden, onder toezicht van de Data Protection Officer en de diensten van de voorzitter van de FOD Financiën.

De risicoanalyse is echter nooit een voldoende basis voor het nemen van een bestuurlijke beslissing. Het is alleen bedoeld als leidraad voor de onderzoeksinspanningen van AABBI.

Elk onderzoek dat door AABBI wordt uitgevoerd, volgt een gestructureerd proces, dat in elke fase wordt gevalideerd door bevoegde agenten.

²⁷ HvJ 27 februari 2025, C-203/22, ECLI:EU:C:2025:117, overweging 62.

²⁸ Indien met “risicofactoren” de risico-indicatoren in de zin van artikel 5, § 1, tweede lid, 4°, van de wet van 3 augustus 2012 worden bedoeld (onder meer gelet op het feit dat in de Franse tekst van het ontworpen artikel sprake is van “indicateurs de risque”), vervange men in de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 5, § 3, derde lid, het woord “risicofactoren” door het woord “risico-indicatoren”. Luidens artikel 5, § 1, tweede lid, 4°, van de wet van 3 augustus 2012 zijn risico-indicatoren gebeurtenissen welke waarschijnlijk een impact zullen hebben op de uitvoering van de wettelijke opdrachten vastgesteld na een objectieve analyse van de beschikbare informatie.

AABBI maakt geen gebruik van algoritmes die rechtsgevolgen hebben voor burgers. Binnen AABBI wordt elk fiscaal onderzoek of vooronderzoek uitgevoerd door controleurs. Alleen de Adviseur-generaal van een BBI-directie kan besluiten om een dossier in het werkplan op te nemen, en niet een computersysteem (zoals AI-selectie).

Deze werkwijze zorgt ervoor dat AABBI de beginselen van legaliteit, evenredigheid en bescherming van de rechten van de belastingplichtigen volledig respecteert. Het maakt deel uit van een duidelijke strategische visie van de FOD Financiën, die benadrukt dat de strijd tegen fraude gebaseerd moet zijn op rigoureuze methoden, maar ook op een voorbeeldig bestuur.

Voorbeeld van risicofactoren: identificatie van indiciaire tekorten Laten we het voorbeeld nemen van kermismedewerkers (met veel bonnetjes) en de noodzaak om het verband tussen de saldi van hun bankrekeningen en hun aangifte te controleren. Kermisverkopers zijn grote kopers van gefrituurde producten geworden zonder noodzakelijkerwijs facturen op hun naam...

Juridische basis: Art. 341 WIB92 + Artikelen 315, 315bis, 316, 319bis, 322, 323, 327, 335, 336, 337, 338, 339, 346 en 351, 443bis, 443ter WIB 92 + Wet van 3 augustus 2012 'houdende bepalingen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens door de Federale Overheidsdienst Financiën in het kader van haar opdrachten'.

Het doel van het kruisen gegevens uit de aangifte inkomstenbelasting gebruiken met financiële gegevens uit het CAP is om dergelijke indiciaire tekorten op te sporen. Alle gerapporteerde inkomsten worden vergeleken met de groei van bankrekeningsaldi in dezelfde periode.

Indien de groei van de bankrekeningen minstens 100.000 euro hoger ligt dan de inkomsten die worden aangegeven in de personenbelasting, kan dit een reden zijn om dit dossier aan onderzoek te onderwerpen (toepassing van art. 341 WIB92).

Vóór de eigenlijke controle is er steeds een menselijke tussenkomst voorzien, die nagaat of het indiciair tekort niet kan worden verklaard door andere inkomsten (niet vermeld in de aangifte in de personenbelasting) (bv. verkoop van onroerend goed, erfenissen, enz.)."

11.3 Aangezien een *depseudonimisering* van persoonsgegevens wel degelijk een nieuwe vorm van verwerking van persoonsgegevens inhoudt en ermee een andere doelstelling wordt beoogd dan met de verwerking van de gepseudonimiseerde persoonsgegevens, moeten de stellers van de amendementen bij het voorontwerp op grond van artikel 22 van de Grondwet (zie opmerking 9.1) de essentiële elementen van de verwerking van de gedepseudonimiseerde persoonsgegevens in de tekst van het ontworpen artikel 5, § 3, derde lid, van de wet van 3 augustus 2012 zelf regelen.

De wijze waarop en de voorwaarden waaronder ter zake wordt overgegaan tot een depseudonimisering van persoonsgegevens moeten overigens, op grond van artikel 22 van de Grondwet in samenhang gelezen met artikel 8 van het EVRM, voor de belastingplichtige voorspelbaar en toegankelijk zijn.

12. De om advies voorgelegde amendementen nrs. 1 tot 11 strekken tot invoeging van de artikelen 93 tot 100 in het voorontwerp van wet ‘houdende diverse bepalingen’. Aangezien in dat voorontwerp de artikelen 93 tot 100 reeds zijn vervat, moeten hetzij de bepalingen die worden ingevoegd bij de amendementen nrs. 1 tot 11 worden hernummerd, hetzij de nummering van de bepalingen van het voorontwerp zelf worden aangepast.

13. In de Nederlandse tekst van de inleidende zinnen van de amendementen nrs. 2, 3, 5 en 7 tot 11 moeten de woorden “de hoofdstuk” worden vervangen door het woord “hoofdstuk”.

14. In de Nederlandse tekst van het opschrift van de amendementen nrs. 1, 4 en 6 schrijve men “Hoofdstuk” in plaats van “Hoofdstuck”.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 93 (amendement nr. 2)

15. Wat het ontworpen artikel 201/9/7 van het WDRT betreft, dat de toegang van de ambtenaren van de FOD Financiën tot het CAP regelt, merkte de GBA in haar advies onder meer op dat de mededelingsverplichting aan het CAP, zoals voorzien in het ontworpen artikel 201/9/7, § 2, van het WDRT, betrekking heeft op elke effectenrekening, ook wanneer dit saldo ver onder het bedrag van 1.000.000 euro ligt en er dus geen effectentaks verschuldigd kan zijn.

Gevraagd naar de overeenstemming van deze regeling met het evenredigheidsbeginsel, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“La spécificité même de la taxe annuelle sur les comptes-titres implique qu’un accès au Point de contact central qui vise strictement selon la disposition en projet à vérifier la correcte déclaration de cette taxe mais qui serait subordonné à l’existence préalable d’indices de fraude perdrait entièrement de son efficacité dans la mesure où cet accès a précisément pour objectif de déterminer les comptes-titres effectivement soumis à la taxe ainsi que les opérations liées à ces comptes visant à éluder celle-ci.

[...] la finalité de l’accès au Point de contact central qui consiste strictement à permettre au fonctionnaire compétent de vérifier la correcte déclaration de la taxe sur les comptes-titres implique que ce fonctionnaire puisse consulter également les soldes de ces comptes dont la valeur moyenne est même inférieure à un million d’euros afin de déterminer si des opérations, par exemple des scissions de comptes, n’ont pas été réalisées en vue de descendre précisément en dessous de ce seuil pour éluder la taxe. Cet accès permettra ainsi notamment la mise en œuvre effective de la disposition spécifique anti-abus reprise à l’article 63 de l’actuel projet de loi-programme.”

Artikel 94 (amendement nr. 3)

16. In het ontworpen artikel 94 van het voorontwerp, zoals ingevoegd bij amendement nr. 3, vervange men de woorden “Deze afdeling” door de woorden “Dit hoofdstuk”.

De stellers van het amendement bij het voorontwerp zullen de correctheid van de verwijzing in artikel 94 naar artikel 100 moeten nakijken.

Artikel 95 (amendement nr. 5)

17. In het ontworpen artikel 5, § 3, vierde lid, van de wet van 3 augustus 2012 wordt bepaald dat “[d]e concrete gegevens afkomstig van het voornoemd Centraal aanspreekpunt die overeenkomstig het eerste lid verwerkt worden, (...) niet [mogen] gecommuniceerd worden aan de ambtenaar bevoegd om de controle uit te voeren, behalve indien aan de voorwaarden voorzien in artikel 322, WIB voldaan is”. Uit het ontworpen artikel 5, § 3, eerste lid, van de wet van 3 augustus 2012 blijkt evenwel dat de datamining niet uitsluitend betrekking zal hebben op de controle van de inkomstenbelastingen.

Gevraagd of niet moet worden voorzien in een soortgelijke uitzondering voor de overige wetsebepalingen waarnaar in het eerste lid van het ontworpen artikel 5, § 3, wordt verwezen, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Er dient toch wel een onderscheid te worden gemaakt tussen een datamining in het kader van een vooronderzoek en een fiscaal onderzoek. Bij een fiscaal onderzoek dient de gewone weg te worden gevolgd om het CAP te bevragen (artikel 322 WIB92). Datamining is in essentie op zoek gaan naar dossiers die aan parameters beantwoorden. Dit betekent geenszins dat er effectief een onderzoek of een taxatie komt. Het wijst enkel op een anomalie die aan de vooraf bepaalde criteria voldoet. Al vereisen dat er al vermoedens van fraude aanwezig zijn alvorens er een datamining gebeurd is, is de kar voor het paard spannen.

Daarentegen mogen de CAP-gegevens die zich in het data-warehouse van de FOD Financiën niet zomaar worden gebruikt zonder de geëigende procedure te volgen. Het mag niet dienen als ‘shortcut’ naar deze gegevens.”

Artikel 96 (amendement nr. 7)

18. Zoals de gemachtigde heeft beaamd, moet de term “compte-titres” in de Franse tekst van de definitie vervat in het ontworpen artikel 2, 7^o/1, worden vervangen door de term “compte de titres”, dit ter wille van de overeenstemming met de terminologie van richtlijn 2024/1640 en van de rest van het ontwerp.

19. Op de vraag of men in artikel 2, 7^o/1, niet veeleer dient te verwijzen naar artikel 2, lid 1, 28), van verordening (EU) 909/2014, zoals ook gebeurt in artikel 2, 10), van richtlijn 2024/1640/EU van het Europees Parlement en de Raad van 31 mei 2024 ‘betreffende de mechanismen die de lidstaten moeten invoeren om het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen of terrorismefinanciering te voorkomen, tot wijziging van Richtlijn (EU) 2019/1937, en tot wijziging en intrekking van Richtlijn (EU) 2015/849’²⁹, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“L’article 2, § 1, point 28) du règlement (UE) n° 909/2014 du 23 juillet 2014 concernant l’amélioration du règlement de titres dans l’Union européenne et les dépositaires centraux de titres (‘compte de titres’: un compte sur lequel des titres peuvent être crédités ou duquel des titres peuvent être débités’), n’est compréhensible qu’en tenant compte de la définition donnée au vocable ‘titres’ à l’article 2, § 1^{er}, point 8) de cette même

²⁹ Dat is de bepaling die bij het amendement omgezet wordt.

directive ('instruments financiers' ou 'titres': les instruments financiers au sens de l'article 4, paragraphe 1, point 15'), de la directive 2014/65/UE). La définition reprise à l'article 7°/1 en projet consolide donc ces deux définitions dans un but de clarté, en évitant une référence en cascade."

20. Aan de gemachtigde zijn vragen gesteld over de definitie van "crypto-activarekening" in het ontworpen artikel 2, 7°/2, en met name of die definitie al niet vervat zit in de definitie die wordt gegeven in artikel 2, 7°/1, aangezien de definitie van de financiële instrumenten in dat ontworpen artikel 2, 7°/1, reeds de cryptoactiva omvat doordat ze naar artikel 4, lid 1, 15, van richtlijn 2014/65/EU verwijst. De gemachtigde heeft het volgende geantwoord:

"L'article 4, § 1^{er}, point 15) de la directive 2014/65/UE du 15 mai 2014 concernant les marchés d'instruments financiers (la directive 'MiFID') renvoie aux instruments visés à la section C de l'annexe I. Tombent donc dans cette définition les instruments financiers visés dans cette annexe, quelle que soit leur forme (dématérialisée ou 'tokenisée'), étant entendu qu'un tel titre tokenisé, s'il s'agit d'un crypto-actif au sens large, reste un instrument financier à part entière (action ou obligation). Ces instruments financiers tokenisés doivent donc être repris dans un compte de titres tombant sous la directive MiFID et non dans un compte de crypto-actifs au sens étroit (enregistrant les 'monnaies' virtuelles, etc.) qui ne tombent pas sous la directive MiFID mais sous le règlement (UE) 2023/1114 du 31 mai 2023 sur les marchés de crypto-actifs (le règlement 'MiCA'). De cette manière, l'ensemble des crypto-actifs est couvert, qu'ils soient des instruments financiers tokenisés (qui tombent sous l'article 2, 7°/1) ou non (qui tombent alors sous l'article 2, 7°/2)."

Artikel 97 (amendement nr. 8)

21. Aan de gemachtigde zijn vragen gesteld over de verwijzing naar artikel 2 van het koninklijk besluit van 8 februari 2022 'over het statuut van en het toezicht op aanbieders van diensten voor het wisselen tussen virtuele valuta en fiduciaire valuta en aanbieders van bewaarportemonnees'. Met name is gevraagd of het de bedoeling was dat alleen wordt verwezen naar aanbieders die zelf de cryptografische sleutels, met uitzondering van de cryptoactiva, bewaren en/of dat de informatieplicht wordt beperkt tot virtuele valuta, met uitsluiting van de andere cryptoactiva, en of niet veeleer dient te worden verwezen naar de definitie in artikel 3, lid 1, 15), van verordening (EU) 2023/1114 van het Europees Parlement en de Raad van 31 mei 2023 'betreffende cryptoactivamarkten en tot wijziging van Verordeningen (EU) nr. 1093/2010 en (EU) nr. 1095/2010 en Richtlijnen 2013/36/EU en (EU) 2019/1937'. De gemachtigde heeft het volgende geantwoord :

"Il est effectivement préférable de se référer à la définition de 'prestataire de services sur crypto-actifs' visée à l'article 3, paragraphe 1^{er}, point 15) du récent règlement 'MiCA' précité, dès lors que l'intégration en droit belge de ce règlement entraînera l'abrogation à court terme de l'arrêté royal du 8 février 2022 précité. Ce faisant, il convient de préciser que l'obligation de déclaration repose sur tout redevable d'information qui détient de tels comptes dans ses livres en Belgique (du fait du champ d'application '*ratione loci*' du PCC). Il doit donc s'agir de prestataires de services sur crypto-actifs soit de droit belge, soit de

droit étranger mais opérant en Belgique par la voie d'une succursale. Notre proposition alternative de texte est dès lors:

9°/1 de aanbieders van cryptoactivadiensten, bedoeld in artikel 3, paragraaf 1, punt 15) van de verordening (EU) 2023/1114 van 31 mei 2023 betreffende cryptoactivamarkten, hetzij naar Belgisch recht, hetzij naar buitenlands recht die in België werkzaam zijn via een bijkantoor;

9°/1 les prestataires de services sur crypto-actifs, visés à l'article 3, paragraphe 1^{er}, point 15), du règlement (UE) 2023/1114 du 31 mai 2023 sur les marchés de crypto-actifs, soit de droit belge, soit de droit étranger qui opèrent en Belgique par la voie d'une succursale ;

Le cas échéant, il conviendra d'introduire cette modification par voie d'amendement du gouvernement."

De steller van het ontwerp moet die wijziging dan ook middels een amendement invoegen, zoals de gemachtigde suggereert.

*

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 ¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

FORMALITÉS

2. Il ressort de l'avis de l'Inspection des Finances que cet avis a été donné sur une version antérieure de l'avant-projet 'de loi-programme' ². L'Inspection des Finances a limité son avis à la constatation selon laquelle les dispositions correspondant aux amendements n^{os} 1 à 5 étaient sans incidence budgétaire et devaient dès lors être retirées de cet avant-projet. L'Inspection des Finances n'ayant par conséquent pas examiné les dispositions en projet sur le fond, son avis doit encore être demandé dans la mesure où les amendements n^{os} 1 à 5 figurent toujours dans l'avant-projet de loi 'portant des dispositions diverses' actuellement à l'examen, et ce avant le dépôt de ce dernier à la Chambre des représentants.

3. En ce qui concerne les amendements n^{os} 6 à 11, interrogée au sujet de la consultation préalable de la Banque centrale européenne, prévue par l'article 2, paragraphe 1, de la décision 98/415/CE du Conseil du 29 juin 1998 'relative à la consultation de la Banque centrale européenne par les autorités nationales au sujet des projets de réglementation', la déléguée a répondu ce qui suit :

« Ces dispositions constituent la transposition (partielle) en droit belge d'obligations imposées par une norme juridique supranationale, en l'occurrence l'article 16 (3) de la directive (EU) 2024/1640 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2024 relative aux mécanismes à mettre en place par les États membres pour prévenir l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme (ci-après la '6^{ème} Directive AML'). La BCE ayant déjà communiqué en temps opportun son avis sur le projet de cette directive (voir annexe), son opinion n'est donc plus requise lorsqu'il s'agit de transposer purement et simplement en droit national les obligations que la 6^{ème} Directive AML impose aux mécanismes centralisés automatisés de recherche des comptes bancaires visés à l'article 16 de la 6^{ème} Directive AML ».

¹ S'agissant d'amendements à un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

² Voir, pour le projet final 'de loi-programme' du 27 mai 2025, *Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 56-909/1.

En application de l'article 1^{er}, paragraphe 2, de la décision 98/415/CE du Conseil, les États membres ne sont pas tenus de consulter la BCE sur la transposition de directives de l'Union en droit national ³. À propos de cette exception, le « Guide relatif à la consultation de la Banque centrale européenne » ⁴ énonce ce qui suit :

« La raison d'être de cette exonération réside dans le fait que la BCE a déjà été consultée sur l'acte de l'Union proposé, en vertu de l'article 127, paragraphe 4, du traité, et il est par conséquent inutile d'étendre la fonction consultative de la BCE aux projets de réglementation qui se contentent de transposer cet acte de l'Union. La BCE est d'avis que la même exonération s'applique aux projets de réglementation destinés à mettre en œuvre les règlements de l'Union, à condition qu'ils n'aient aucune incidence sur les questions relevant des domaines de compétence de la BCE, qui soit distincte de l'incidence résultant du règlement lui-même (sur lequel la BCE a été consultée par les institutions de l'Union) » ⁵.

Il énonce également que

« [s]i le projet de réglementation comporte un grand nombre de dispositions sur des sujets divers, la BCE recommande que l'autorité qui la consulte indique les dispositions du projet qui doivent faire l'objet des principaux commentaires de la BCE. Ceci est tout particulièrement pertinent, lorsque le projet de réglementation vise principalement à transposer la législation de l'Union ou à lui donner effet, mais comporte également d'autres dispositions qui vont au-delà de la simple transposition ».

En l'espèce, la déléguée a elle-même reconnu ⁶ que les dispositions de l'avant-projet ne se limitent pas à transposer purement et simplement la directive mais vont au-delà, notamment pour ce qui concerne l'obligation d'information reprenant le solde des comptes de crypto-actifs et de comptes de titres.

En conséquence, ces dispositions doivent être soumises à l'avis de la BCE ⁷.

³ Voir, à cet égard, notamment l'avis 73.508/2 donné le 14 juin 2023 sur un avant-projet devenu la loi du 23 novembre 2023 'relative au Fonds de garantie pour les services financiers', *Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 55-3535/001, pp. 87-108, et l'avis 76.272/2 donné le 24 juin 2024 sur un avant-projet devenu la loi du 25 mars 2025 'relatif à la résilience opérationnelle numérique du secteur financier et portant dispositions diverses', *Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 56-569/001, pp. 87-95.

⁴ Consultable à l'adresse suivante : <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/consultationguide201510.fr.pdf>.

⁵ Voir, à cet égard, l'avis 76.272/2.

⁶ Interrogée par ailleurs, elle a en effet répondu : « Pour information : les obligations de déclaration imposées aux redevables d'information en ce qui concerne les comptes de titres ne se limitent pas seulement à celles qui sont prévues par la 6^{ème} directive AML... Celle-ci ne vise en effet nullement les soldes des comptes [...] ».

⁷ Voir dans le même sens l'avis 77.714/2 donné le 28 mai 2025 sur un avant-projet de loi « modifiant diverses dispositions en vue de l'exécution de certaines dispositions du règlement (UE) 2024/886 modifiant les règlements (UE) n° 260/2012 et (UE) 2021/1230 et les directives 98/26/CE et (UE) 2015/2366 en ce qui concerne les virements instantanés en euros, et de la transposition de la directive (UE) 2024/1174 modifiant la directive 2014/59/UE et le règlement (UE) n° 806/2014 en ce qui concerne certains aspects de l'exigence minimale de fonds propres et de dettes éligibles ».

4. En ce qui concerne les amendements n^{os} 6 à 11, conformément à l'article 19, 6, de la loi du 22 février 1998 'fixant le statut organique de la Banque Nationale de Belgique',

« [le Comité de direction de la BNB] fournit des avis aux différentes autorités exerçant un pouvoir législatif ou réglementaire sur tout projet d'acte législatif ou réglementaire qui concerne les missions de contrôle dont la Banque est ou serait chargée ».

Interrogée quant à la consultation du Comité de direction de la BNB, la déléguée a répondu ce qui suit :

« La BNB, en tant qu'opératrice et gestionnaire du PCC qui constitue en Belgique le mécanisme centralisé visé à l'article 16 de la 6^{ème} Directive AML, a été étroitement associée aux travaux de rédaction de cette directive. En conséquence, les dispositions de transposition (partielle) de cette directive en droit belge, qui font l'objet des amendements 6 à 11, ont été rédigées par la BNB elle-même, compte tenu de son expertise dans ce domaine (voir mail du 6 mars 2025 joint) ».

Il n'apparaît cependant pas des documents en la possession de la section de législation que l'avant-projet ait bien été soumis pour avis au comité de direction de la BNB.

Or, l'article 19, 6, de la loi du 22 février 1998 ne confère pas la moindre latitude quant à l'opportunité de soumettre ou non un projet d'acte législatif ou réglementaire au Comité de direction de la BNB. Il suffit que ce projet porte sur les missions de contrôle dont la BNB est ou serait chargée⁸. Le fait que le projet ait été rédigé par « la BNB » elle-même n'exonère pas l'auteur de l'avant-projet de solliciter l'avis du comité de direction de la BNB, ce qui ne semble pas être le cas en l'espèce.

L'auteur de l'avant-projet veillera par conséquent à recueillir formellement l'avis du Comité de direction de la BNB.

5. L'article 36, paragraphe 4, du règlement (UE) 2016/679 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)' (ci-après : le « RGPD »), combiné avec son article 57, paragraphe 1, c), le considérant 96 de son préambule, et, le cas échéant, l'article 2, alinéa 2, de la loi du 30 juillet 2018 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel', prévoit une obligation 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', 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 de données à caractère personnel.

En l'espèce, l'amendement n° 9 se rapporte à un tel traitement.

⁸ Voir, en ce sens, l'avis 76.272/2.

Interrogée sur la consultation de l'Autorité de protection des données, la déléguée a répondu ce qui suit :

« Il relève des compétences du gouvernement qui introduit le projet de loi ou l'amendement de solliciter un avis de l'APD. La BNB n'a aucune compétence pour ce faire. Le seul avis de l'APD que j'aie vu passer concernant l'ancienne version du projet de loi-programme est l'avis 36/2025 mais il ne portait, en ce qui concerne le point de contact central des comptes et contrats financiers (PCC), que sur l'accès des fonctionnaires taxateurs aux PCC pour l'application de la taxe sur les comptes de titres, ainsi que sur le datamining. Je suppose qu'aucun autre avis de l'APD n'a été sollicité par le cabinet Finances. C'est à lui qu'il revient, le cas échéant, d'encore solliciter cet avis.

[...] ».

Dans la mesure où l'amendement n° 9 se rapporte à un traitement de données à caractère personnel, l'avis de cette Autorité doit être recueilli ⁹. Cela est d'autant plus indiqué en l'espèce que la déléguée note que l'Autorité de la protection des données a déjà émis des remarques critiques quant à des dispositions ayant une portée analogue à celles de l'avant-projet à l'examen.

6. Si l'accomplissement des formalités susmentionnées devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État ¹⁰, 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.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

7. Les amendements n^{os} 1 à 5, soumis pour avis, à l'avant-projet de loi 'portant des dispositions diverses' ont pour objet d'insérer les articles 93 à 95 dans cet avant-projet ¹¹.

L'article 93 de l'avant-projet, inséré par l'amendement n° 2, vise à insérer l'article 201/9/7 dans le Code des droits et taxes divers (ci-après : CDTD). La disposition en projet a pour objet d'accorder au fonctionnaire en charge de l'établissement de la taxe annuelle sur les comptes-titres l'accès au Point de contact central (ci-après : PCC) visé par 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'article 94 de l'avant-projet, inséré par l'amendement n° 3, règle l'entrée en vigueur de l'article 93 de l'avant-projet.

⁹ Voir en ce sens également l'avis 68.243/1-2-3-4 donné le 10 novembre 2020 sur un projet devenu la loi-programme du 20 décembre 2020, *Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55-1662/001, p. 143, dans lequel l'avis de l'Autorité de la protection des données avait été demandé par l'auteur de l'avant-projet.

¹⁰ À savoir d'autres modifications que celles dont fait état le présent avis ou que celles visant à répondre aux observations formulées dans le présent avis.

¹¹ Avis C.E. 77.699/2-3-4-16-VR du 17 juin 2025 sur un avant-projet de loi 'portant des dispositions diverses'.

L'article 95 de l'avant-projet, inséré par l'amendement n° 5, a pour objet d'insérer l'article 5, § 3, de la loi du 3 août 2012 'portant dispositions relatives aux traitements de données à caractère personnel réalisés par le Service public fédéral Finances dans le cadre de ses missions'. La disposition en projet vise à intégrer le PCC dans la *datawarehouse* du Service public fédéral Finances (ci-après : SPF Finances), afin de permettre l'utilisation de ces données dans le cadre du *datamining* et du *datamatching* par le SPF Finances.

8. Dans son avis, l'Autorité de protection des données (ci-après : APD) indique qu'une analyse d'impact relative à la protection des données doit être réalisée. Interrogée à ce sujet, la déléguée a répondu que l'analyse d'impact avait été réalisée mais n'a pas encore été finalisée. Les auteurs des amendements à l'avant-projet veilleront au bon accomplissement de cette analyse d'impact.

Bien que la Cour constitutionnelle précise dans sa jurisprudence que l'analyse d'impact relative à la protection des données ne doit pas nécessairement être réalisée avant que la norme prévoyant le traitement des données à caractère personnel soit adoptée ¹², il est recommandé dans le cas à l'examen – compte tenu du caractère automatisé et de l'ampleur du traitement des données à caractère personnel visé – de réaliser l'analyse d'impact avant l'examen par la Chambre des représentants des dispositions en projet ¹³. Cela permettra à la Chambre de vérifier si le traitement des données à caractère personnel visé doit être assorti de garanties plus poussées.

9.1. Conformément à l'article 22 de la Constitution, le respect du principe de légalité formelle s'applique à tout traitement de données à caractère personnel et, plus généralement, à toute ingérence dans le droit au respect de la vie privée. En réservant au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée, l'article 22 de la Constitution garantit à tout citoyen qu'aucune ingérence dans l'exercice de ce droit ne peut avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue. Une délégation à un autre pouvoir n'est toutefois pas contraire au principe de légalité pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les « éléments essentiels » sont fixés préalablement par le législateur ¹⁴.

Par conséquent, les « éléments essentiels » des traitements de données à caractère personnel doivent être fixés dans la norme législative elle-même. À cet égard, la section de législation considère que, quelle que soit la matière concernée, constituant, en principe, des « éléments essentiels » les éléments suivants : 1°) les catégories de données traitées ; 2°) les catégories de personnes concernées ; 3°) la finalité poursuivie par le traitement ; 4°) les catégories

¹² C.C., 14 janvier 2021, n° 2/2021, B.7.3.

¹³ Voir l'avis C.E. 68.844/VR du 18 février 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 2 avril 2021 'portant assentiment à l'accord de coopération du 12 mars 2021 entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune, la Région wallonne et la Commission communautaire française concernant le traitement de données relatives aux vaccinations contre la COVID-19', *Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55-1853/1, p. 46, observation 13.

¹⁴ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle : voir notamment C.C., 18 mars 2010, n° 29/2010, B.16.1 ; C.C., 20 février 2020, n° 27/2020, B.17.

de personnes ayant accès aux données traitées ; et 5°) le délai maximal de conservation des données ¹⁵.

Outre cette exigence de légalité formelle, l'article 22 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après : CEDH) impose également que l'ingérence dans l'exercice du droit au respect de la vie privée soit définie en des termes clairs et suffisamment précis qui permettent d'appréhender de manière prévisible les hypothèses dans lesquelles le législateur autorise une pareille ingérence ¹⁶.

En matière de protection des données à caractère personnel, cette exigence de prévisibilité implique qu'il doit être prévu de manière suffisamment précise dans quelles circonstances les traitements de données à caractère personnel sont autorisés. Toute personne doit pouvoir avoir une idée suffisamment claire des données traitées, des personnes concernées par un traitement de données déterminé et des conditions et finalités dudit traitement ¹⁷.

Une ingérence des pouvoirs publics dans l'exercice du droit au respect de la vie privée doit non seulement reposer sur une disposition législative suffisamment précise mais aussi reposer sur une justification raisonnable et être proportionnée aux buts poursuivis par le législateur, qui dispose en la matière d'une marge d'appréciation. Cette marge n'est toutefois pas illimitée : pour qu'une norme soit compatible avec le droit au respect de la vie privée, il faut que le législateur ait ménagé un juste équilibre entre tous les droits et intérêts en cause.

En ce qui concerne la proportionnalité, la Cour européenne des droits de l'homme tient compte de l'existence ou non, dans la réglementation visée, des garanties matérielles et procédurales. Pour juger du caractère proportionné de mesures relatives au traitement de données à caractère personnel, il convient de tenir compte notamment de leur caractère automatisé, des techniques utilisées, de la précision, de la pertinence et du caractère excessif ou non des données traitées, de l'existence ou de l'absence de mesures qui limitent la durée de conservation des données, de l'existence ou de l'absence d'un système de contrôle indépendant permettant de vérifier si la conservation des données est encore requise, de la présence ou de l'absence de droits de contrôle et de voies de recours suffisants pour les personnes concernées, de la présence ou de l'absence de garanties visant à éviter la stigmatisation des personnes dont les données sont traitées, du caractère distinctif de la réglementation et de la présence ou de l'absence de garanties visant à éviter l'usage inapproprié et abusif, par les services publics, des données à caractère personnel traitées ¹⁸.

¹⁵ Avis C.E. 68.936/AG donné le 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 août 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', *Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55-1951/1, p. 119, observation 101. Voir également C.C., 10 mars 2022, n° 33/2022, B.13.1 ; C.C., 22 septembre 2022, n° 110/2022, B.11.2 ; C.C., 16 février 2023, n° 26/2023, B.74.1 ; C.C., 17 mai 2023, n° 75/2023, B.55.2.1.

¹⁶ C.C., 10 mars 2022, n° 33/2022, B.13.2.

¹⁷ Avis C.E. 74.863/1 du 21 décembre 2023 sur un avant-projet devenu le décret du 1^{er} mars 2024 'tot wijziging van het decreet van 7 mei 2004 tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap 'Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding'', *Doc. parl.*, Parl. fl., 2023-2024, n° 1965/1, p. 70, observation 5.3.

¹⁸ Avis C.E. 63.202/2 du 26 avril 2018 sur un avant-projet devenu la loi du 5 septembre 2018 'instituant le comité de sécurité de l'information et modifiant diverses lois concernant la mise en œuvre du Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du

9.2. L'article 5, § 3, en projet, de la loi du 3 août 2012 (article 95 de l'avant-projet, inséré par l'amendement n° 5) prévoit l'intégration du PCC dans la *datawarehouse* du SPF Finances, afin de permettre l'utilisation des données du PCC dans le cadre des opérations de *datamining* et de *datamatching* par le SPF Finances, en ce compris le profilage au sens de l'article 22 du RGPD.

L'article 22 du RGPD s'énonce comme suit :

« 1. La personne concernée a le droit de ne pas faire l'objet d'une décision fondée exclusivement sur un traitement automatisé, y compris le profilage, produisant des effets juridiques la concernant ou l'affectant de manière significative de façon similaire.

2. Le paragraphe 1 ne s'applique pas lorsque la décision :

- a) est nécessaire à la conclusion ou à l'exécution d'un contrat entre la personne concernée et un responsable du traitement ;
- b) est autorisée par le droit de l'Union ou le droit de l'État membre auquel le responsable du traitement est soumis et qui prévoit également des mesures appropriées pour la sauvegarde des droits et libertés et des intérêts légitimes de la personne concernée ; ou
- c) est fondée sur le consentement explicite de la personne concernée.

3. Dans les cas visés au paragraphe 2, points a) et c), le responsable du traitement met en œuvre des mesures appropriées pour la sauvegarde des droits et libertés et des intérêts légitimes de la personne concernée, au moins du droit de la personne concernée d'obtenir une intervention humaine de la part du responsable du traitement, d'exprimer son point de vue et de contester la décision.

4. Les décisions visées au paragraphe 2 ne peuvent être fondées sur les catégories particulières de données à caractère personnel visées à l'article 9, paragraphe 1, à moins que l'article 9, paragraphe 2, point a) ou g), ne s'applique et que des mesures appropriées pour la sauvegarde des droits et libertés et des intérêts légitimes de la personne concernée ne soient en place »¹⁹.

9.3. Le régime en projet soulève donc la question de la compatibilité de l'intégration envisagée du PCC dans la *datawarehouse* du SPF Finances avec les exigences de l'article 22 du RGPD. L'avant-projet ne prévoit pas comment le profilage sera réalisé (quelle méthodologie et quelle procédure seront appliquées) et ne précise pas quelles mesures appropriées seront prises

traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE', *Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 54-3185/1, pp. 123-124, observation 2.4.

¹⁹ L'article 5, paragraphe 1, d), du règlement (UE) 2024/1689 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 'établissant des règles harmonisées concernant l'intelligence artificielle et modifiant les règlements (CE) n° 300/2008, (UE) n° 167/2013, (UE) n° 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 et (UE) 2019/2144 et les directives 2014/90/UE, (UE) 2016/797 et (UE) 2020/1828 (règlement sur l'intelligence artificielle)' interdit lui aussi l'utilisation d'un système d'IA pour mener des évaluations des risques des personnes physiques visant à évaluer ou à prédire le risque qu'une personne physique commette une infraction pénale, uniquement sur la base du profilage d'une personne physique ou de l'évaluation de ses traits de personnalité ou caractéristiques ; cette interdiction ne s'applique pas aux systèmes d'IA utilisés pour étayer l'évaluation humaine de l'implication d'une personne dans une activité criminelle, qui est déjà fondée sur des faits objectifs et vérifiables, directement liés à une activité criminelle. Compte tenu du considérant 59 de ce règlement, on n'aperçoit toutefois pas clairement si l'interdiction de cette pratique de l'IA s'applique aussi aux procédures fiscales. Voir à ce sujet : HADWICK D., 'Slipping Through the Cracks, the Carve-outs for AI Tax Enforcement Systems in the EU AI Act', dans SCHOLTEN M., DELGADO I., JIMÉNEZ L.A., *Artificial Intelligence and EU Law Enforcement, European Papers*, 2024, p. 936 ; PEETERS B., 'European Law Restrictions on Tax Authorities' Use of Artificial Intelligence Systems: Reflections on Some Recent Developments', *EC Tax Review*, 2024/2, pp. 56-57.

pour la sauvegarde des droits et libertés et des intérêts légitimes des contribuables concernés. Interrogée à ce sujet, la déléguée a répondu ce qui suit :

« Als juridische basis wordt verwezen naar [artikel] 5 van de wet van 3 augustus 2012, die de FOD Financiën machtigt om de in een datawarehouse verzamelde gegevens samen te voegen met het oog op gerichte controles en analyses.

Dit is op zijn beurt gebaseerd op artikel 6.1.c en e van de Algemene Verordening Gegevensbescherming, die stipuleert dat de verwerking toegestaan is indien deze nodig is om te voldoen aan een wettelijke verplichting en voor de uitvoering van een taak van algemeen belang.

De integratie van de gegevens uit het CAP in het datawarehouse is bedoeld om de efficiëntie van de risicoanalyses van de FOD Financiën te verhogen. De gegevens worden niet direct gebruikt voor controle, maar alleen voor analyse op basis van vooraf bepaalde risicofactoren. De evenredigheid wordt gewaarborgd door technische en organisatorische maatregelen, waaronder pseudonimisering en strikte toegangscontrole. Met pseudonimiseren worden persoonsgegevens getransformeerd in een dataset die niet meer direct herleidbaar is tot een persoon. Om dit te doen worden de direct identificeerbare elementen van een persoonsgegeven weggehaald, zoals de naam, of de dataset wordt omgecodeerd tot een nummer. Vervolgens worden de gepseudonimiseerde dataset en de (sleutel tot de) brondata apart bewaard. Met deze sleutel kunnen gegevens opnieuw gedepseudonomiseerd worden.

De gegevens van het CAP zijn een essentiële hefboom in de strijd tegen ernstige en georganiseerde fiscale fraude.

Het CAP centraliseert het aantal financiële rekeningen en contracten dat wordt aangehouden. Het stelt de belastingdiensten in staat om, in geval van aanwijzingen van fraude, sneller de rekeningen te identificeren die aan een belastingplichtige zijn gekoppeld, met inbegrip van de rekeningen die verborgen zijn achter tussenliggende structuren die worden gebruikt voor belastingfraude en het witwassen van geld als gevolg van criminele activiteiten (drugs, mensenhandel, enz.).

De integratie van CAP-gegevens in een datawarehouse maakt kruisverwijzingen mogelijk met belastingaangiften, activagegevens, douanestromen, enz. Dit maakt het gemakkelijker om nieuwe risico's en mismatches op te sporen die wijzen op fraude. Toegang tot CAP-gegevens maakt het mogelijk om indextekorten, offshore-structuren, slapende rekeningen of atypische bewegingen op te sporen tussen verbonden entiteiten die betrokken zijn bij ernstige en georganiseerde fraude in verband met fiscale, economische en financiële criminaliteit. Deze elementen vormen vaak de kern van frauduleuze belastingconstructies.

De kennis van potentiële fraudeurs dat hun rekeningen kunnen worden gedetecteerd en geanalyseerd, verbetert de naleving van de belastingwetgeving.

Voorbeelden van vormen van ernstige en georganiseerde belastingfraude waarvoor toegang tot CAP-gegevens nodig is:

- BTW-carrousels en BTW-fraude via valse facturen: gebruik van fictieve facturen om btw ten onrechte terug te vorderen of kosten kunstmatig op te drijven. Het doel: de belasting op de winst verlagen en via frauduleuze constructies ongerechtvaardigde btw-teruggaven verkrijgen. Om effectief te zijn, moeten deze fraude snel worden opgespoord en moet de geldstroom snel worden geïdentificeerd om te voorkomen dat het geld verdwijnt ten nadele van de staat (opsporing, volg en vang het geld)

- Indiciaire tekorten (procedure artikel 341 WIB92): Laten we het voorbeeld nemen van kermismedewerkers (met veel bonnetjes) en de noodzaak om het verband tussen de saldi van hun bankrekeningen en hun aangifte te controleren. Kermisverkopers zijn grote kopers van gefrituurde producten geworden zonder noodzakelijkerwijs facturen op hun naam...
- Domiciliefraude en gebruik van offshore-constructies: de kruisverwijzing van CAP-gegevens en informatie die wordt ontvangen in het kader van internationale uitwisselingen van fiscale en financiële gegevens maakt het mogelijk om indextekorten, frauduleuze belastingontduiking, het witwassen van geld en het verzwijgen van activa beter te bestrijden.
- Georganiseerde criminele netwerken (bijv. Braziliaanse netwerken): het gebruik van complexe bedrijfsstructuren, target balancing en meerdere bankrekeningen om geld weg te halen uit illegale activiteiten.
- Georganiseerde insolventie: Overdracht van activa naar rekeningen van derden of naar het buitenland vóór het georganiseerde faillissement. Het doel: het vermijden van het betalen van belastingschulden.
- Witwassen via virtuele activa of contant geld in verband met belastingontduiking: Gebruik van cryptoactiva of alternatieve circuits (hawala, contant geld) om inkomsten uit fraude wit te wassen. Het CAP helpt bij het detecteren van de in- of uitstappunten van deze stromen.
- Ontwijking van overschrijden van de door de wet bepaalde drempels voor effectenrekeningen.

Het doel van het wetsontwerp is dat de gegevens op een evenredige manier worden verwerkt, met inachtneming van de gedefinieerde doeleinden. De evenredigheid wordt gewaarborgd door pseudonimisering en maatregelen tot minimale gegevensverwerking.

In Advies 36/2025 van de GBA wordt aanbevolen om per geval toegang in realtime te krijgen in plaats van volledige duplicatie van gegevens. Dit alternatief vermindert echter de doeltreffendheid van de strijd tegen belastingfraude en economische, financiële en fiscale criminaliteit aanzienlijk.

De gedetailleerde negatieve argumenten worden hieronder weergegeven.

- Beperking van de mogelijkheden grootschalige of recurrente analyses uit te voeren (bv. automatische matching, risicoscores), de mogelijkheid om complexe fraudepatronen te detecteren via complexe algoritmen die patronen kunnen blootleggen.
- Beperking van de verrijkings- en consolidatiecapaciteit: het datawarehouse maakt het mogelijk: de verrijking van CAP-gegevens met andere interne bronnen (BTW, IVENNB, kadaster, enz.), het opstellen van geconsolideerde risicoprofielen, het opsporen van cross-functionele fraude (bv. lege vennootschappen, slapende rekeningen, verdachte overdrachten), wat bijna onmogelijk is met gecompartmenteerde real-time toegang.
- Traceerbaarheid en controleerbaarheid: de integratie in het datawarehouse maakt efficiëntere interne en externe audits mogelijk in de verschillende stadia van het risicobeheerproces, waardoor feiten kunnen worden gereconstrueerd in geval van geschillen of fouten in de verwerking.

- Verminderd afschrikkeffect: het vermogen van de FOD Financiën om snel anomalieën of verdacht gedrag op te sporen, is gebaseerd op de kracht van zijn analytische instrumenten. Real-time toegang, beperkt tot eenmalige vragen, verzwakt het afschrikkende effect van geautomatiseerde en gerichte controles.

Hieronder volgt een gedetailleerde toelichting van de stappen in het proces van integratie van gepseudonimiseerde CAP-gegevens die de FOD Financiën overweegt:

Verzameling en ophalen van CAP-gegevens

De gegevens worden geëxtraheerd uit het CAP via toegelaten aanvragen en na overleg met de Data Protection Officers van de NBB en de FOD Financiën, met inachtneming van de procedures voorzien door de wet van 3 augustus 2012.

Een vertrouwenspersoon (onafhankelijk en zonder hiërarchische band met de fiscus) wordt aangesteld door de voorzitter van het directiecomité van de FOD Financiën na overleg met de Data Protection Officer en is specifiek verantwoordelijk voor de coördinatie en controle van alle verwerkingen die door de FOD Financiën worden uitgevoerd met betrekking tot de PAC-gegevens.

Enkel de ambtenaren die specifiek zijn aangewezen binnen de FOD Financiën en onafhankelijk zijn van de belastingadministraties, zijn betrokken bij het verzamelen en doorgeven van gegevens tussen de NBB en de FOD Financiën.

Pseudonimisering van de CAP-gegevens

Vóór de verwerking van de CAP-gegevens die in het datawarehouse van de FOD Financiën worden verzameld, worden de gegevens gepseudonimiseerd:

Vervanging van directe identificatoren door technische sleutels door de onafhankelijke vertrouwende derde partij en zonder enige hiërarchische of andere link met de algemene administraties van de FOD Financiën of de dataminers die belast zijn met de verwerking voor de belastingadministratie.

Bewaring door de vertrouwenspersoon die door de voorzitter van de FOD Financiën is aangesteld en na advies van de Data Protection Officer (onafhankelijk en zonder hiërarchische band met de belastingadministratie) van de technische sleutels die kruisverwijzingen zonder directe identificatie mogelijk maken.

De verwerking van datawarehouse-gegevens wordt niet alleen geregeld door de wet van 5 augustus 2012, maar ook door interne validatieprocedures die zowel de lancering van nieuwe projecten als het gebruik van de resultaten in het kader van auditprocessen en fiscale controles regelen.

Afhankelijk van de verwerking die in het kader van een DAM-formulier is toegestaan, kan het nodig zijn om CAP-gegevens te vergelijken met andere interne bronnen (belastingaangiften (PB, VENNB, BTW), vermogensgegevens (kadaster, effectenrekeningen) of controle- en inningsgeschiedenis). Deze kruisverwijzingen maken het mogelijk om inconsistenties, atypische profielen of ondoorzichtige structuren op te sporen.

De specifiek aangewezen vertrouwde derde partij is verantwoordelijk voor het voorbereiden van de gegevens die nodig zijn voor de verwerking voorzien door de DAM-fiche, dat wordt gepseudonimiseerd op basis van sleutels. Deze sleutels worden bewaard in een VAULT-applicatie.

Laden in beveiligde zones van het datawarehouse

Bij elke stap van het proces worden gepseudonimiseerde gegevens overgedragen naar beveiligde zones van het datawarehouse. Er wordt nogmaals benadrukt dat het datawarehouse voldoet aan de hoogste standaarden op vlak van beveiliging.

Deze zones zijn onderworpen aan strikte toegangscontroles via Identity & Access Management (IAM), dat de toegang beperkt tot geautoriseerde agenten op basis van hun rol. Slechts twee of drie dataminers per specifiek aangewezen en getrainde algemene administratie zullen in staat zijn om verwerking uit te voeren op DAM-records met DAM-gegevens. Het aantal ambtenaren die toegang heeft tot deze gegevens is dus zeer beperkt.

Toepassing van datamining-algoritmen

Algoritmen kunnen worden toegepast op:

- risicoscores en -profielen vast te stellen,
- vormen van fraude identificeren (bv. indextekort, verdachte overdrachten),
- Genereer geprioriteerde checklists.

Pseudonimisering en decodering van gegevens

Dataminers mogen de vertrouwenspersoon alleen vragen om de gegevens te decoderen na goedkeuring door een algemeen adviseur van de FOD Financiën, die erop zal toezien dat de gegevens noodzakelijk zijn en in verhouding staan tot de doeleinden van de verwerking.

Validatie en toezicht

De resultaten worden onderworpen aan menselijke validatie voordat er actie wordt ondernomen.

De verwerking wordt regelmatig gedocumenteerd en gecontroleerd.

De Data Protection Officer is betrokken bij de validatie van toegangsprotocollen en bijbehorende DAM-fiches (zowel wettelijk geformaliseerde procedures als door geformaliseerde interne processen en voorafgaande validatie onder controle van het senior management).

Zoals blijkt uit de hierboven aangehaalde procedure en toelichting, mag blijken dat er voldoende rekening wordt gehouden met de opmerkingen van de GBA. Sommige opmerkingen zoals real-time toegang zijn nu eenmaal technisch onmogelijk. Dit blijkt uit de feedback die werd verkregen van de NBB ».

9.4. Dans l'avis 63.646/2, le Conseil d'État, section de législation, a formulé l'observation suivante en ce qui concerne la « datawarehouse » et le recours au « datamatching » et au « datamining » dans des opérations automatisées ²⁰ :

« Il résulte des définitions données aux notions de 'datamining' et de 'datamatching' que la *datawarehouse* autorisée par l'article 5 de la loi du 3 août 2012 en projet permettra le recours à la technique du profilage.

²⁰ Avis C.E. 63.646/2 du 6 juin 2018 sur des amendements à un projet de loi devenu la loi du 5 septembre 2018 'instituant le comité de sécurité de l'information et modifiant diverses lois concernant la mise en œuvre du Règlement (UE) 2016/679 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', *Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 54-3185/2, pp. 20-22, observation 2.

L'article 4, point 4), du règlement (UE) n° 2016/679 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)' (ci-après : le RGPD) définit le profilage comme suit :

'toute forme de traitement automatisé de données à caractère personnel consistant à utiliser ces données à caractère personnel pour évaluer certains aspects personnels relatifs à une personne physique, notamment pour analyser ou prédire des éléments concernant le rendement au travail, la situation économique, la santé, les préférences personnelles, les intérêts, la fiabilité, le comportement, la localisation ou les déplacements de cette personne physique'.

En d'autres termes, le profilage consiste à soumettre les données à caractère personnel du citoyen à un logiciel de calculs, capable d'effectuer notamment des comparaisons et des corrélations statistiques. En fonction du résultat de ces calculs, l'individu est rattaché à une catégorie prédéterminée de la population, qui présente des caractéristiques spécifiques justifiant qu'on lui réserve une attitude particulière, comme, par exemple, une inspection fiscale pour les fraudeurs fiscaux présumés ²¹.

L'article 22, paragraphe 1, du RGPD affirme qu'il est en principe interdit de soumettre une personne à 'une décision fondée exclusivement sur un traitement automatisé, y compris le profilage, produisant des effets juridiques la concernant ou l'affectant de manière significative de façon similaire'. Il est fait exception à cette interdiction notamment lorsque, en vertu de l'article 22, paragraphe 2, b), du même règlement, 'la décision est autorisée par le droit de l'Union ou le droit de l'État membre auquel le responsable du traitement est soumis et qui prévoit également des mesures appropriées pour la sauvegarde des droits et des libertés et des intérêts légitimes de la personne concernée'.

[...]

La 'datawarehouse' et le recours à des techniques de 'datamatching' et 'datamining' doivent, dès lors, être entourés de [mesures appropriées].

Il y a lieu d'être particulièrement attentif aux droits des personnes concernées par une décision fondée sur la technique du profilage. En effet, l'utilisation du profilage dans le secteur public présente des risques. Le nombre de données traitées en provenance de l'ensemble des administrations est tellement important que des erreurs sont inévitables. Or, ces erreurs peuvent avoir un impact important puisque l'individu dont le profil est affecté d'une erreur sera assimilé à une catégorie de la population qui ne lui correspond pas en réalité. Il sera alors soumis, parfois à de multiples reprises, à des décisions discriminatoires qui le privent injustement de biens ou de services auxquels il aurait pu prétendre sans cette erreur ²².

²¹ Note de bas de page 3 de l'avis cité : M. HILDEBRANDT, « Who is Profiling Who? Invisible Visibility », in S. GUTWIRTH, Y. POULLET, P. DE HERT, C. DE TERWANGNE et S. NOUWT (éds.), *Reinventing Data Protection ?*, Dordrecht, Springer, 2009, p. 241 ; V. PAKONSTANTINO, « A Data Protection Approach to Data Matching Operations Among Public Bodies », *International Journal of Law and Information Technology*, 2001, vol. 9, n° 1, pp. 62 et 63 ; J.-M. DINANT, C. LAZARO, Y. POULLET, N. LEFEVER et A. ROUVROY, « L'application de la Convention 108 au mécanisme de profilage. Eléments de réflexion destinés au travail futur du Comité consultatif », mars 2008, T-PD (2008) 01, p. 5.

²² Note de bas de page 4 de l'avis cité : Recommandation CM/Rec(2010)13 du Comité des Ministres aux États membres 'sur la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel dans le cadre du profilage', 23 novembre 2010. Voir également le point 72 de l'exposé de motifs de cette recommandation.

Récemment, la Cour constitutionnelle a d'ailleurs rappelé que,

‘Lorsqu’on recourt à cette technique, il est [...] primordial d’utiliser les bons critères de sélection (ensemble de caractéristiques) pour renforcer la lutte contre la fraude sociale (les 'signaux d’alerte' ou 'indicateurs de risque'). Cette technique présente en effet des inconvénients sérieux, *a fortiori* lors de la phase initiale de sa mise en œuvre, [...] ce qui nécessite de faire une évaluation et un suivi permanents des critères (voir Commission de la protection de la vie privée, avis 24/2015, p. 7 ; avis 05/2016, p. 6)’²³.

Et d’ajouter que ‘cette technique de traitement comporte [...] des risques [...] en ce qu’elle peut notamment amener à établir de fausses corrélations entre les caractéristiques d’un comportement déterminé et des personnes. Le législateur doit donc prévoir des garanties suffisantes’²⁴, ce qui suppose notamment la mise en place d’un traitement proportionné. Pour ce faire, il appartient au législateur de définir la nature des données pouvant être transmises, ainsi que les circonstances dans lesquelles un tel transfert pourrait avoir lieu²⁵.

Ces éléments ne peuvent être laissés à la seule appréciation de la chambre compétente du Comité de Sécurité de l’information ».

9.5. Il se déduit des observations 9.1 à 9.4 que l’interdiction de soumettre un contribuable à une décision fondée exclusivement sur un traitement automatisé, y compris le profilage, produisant des effets juridiques ou l’affectant de manière significative de façon similaire ne s’applique pas si, conformément à l’article 22, paragraphe 2, b), du RGPD, cette décision à laquelle un contribuable est soumis est autorisée par « le droit de l’État membre auquel le responsable du traitement est soumis et qui prévoit également des mesures appropriées pour la sauvegarde des droits et libertés et des intérêts légitimes de la personne concernée ».

L’article 22 du RGPD impose donc des exigences quant aux dispositions que doit contenir le droit des États membres en ce qui concerne le règlement du traitement automatisé de données à caractère personnel et des décisions qui en découlent produisant des effets juridiques ou affectant le contribuable de manière significative de façon similaire.

Le RGPD n’exige pas que cette disposition du droit de l’État membre soit une disposition légale ou une disposition d’exécution. Toutefois, dès lors que le régime en projet concerne le traitement de données à caractère personnel, l’article 22 de la Constitution, combiné avec l’article 8 de la CEDH, est applicable, l’ingérence dans la vie privée devant donc être appréciée non seulement au regard du principe de légalité matérielle (qui requiert notamment que les conditions en vertu desquelles les données sont traitées soient prévisibles et accessibles), mais aussi au regard du principe de légalité formelle (voir l’observation 9.1). Si ces mesures appropriées pour la sauvegarde des droits et libertés et des intérêts légitimes du contribuable contiennent (un) des éléments essentiels du traitement des données à caractère personnel visés à l’observation 9.1, il convient de compléter en conséquence le texte même de l’article 5, § 3, en projet, de la loi du

²³ Note de bas de page 5 de l’avis cité : C.C., 15 mars 2018, n° 29/2018, B.3.5.

²⁴ Note de bas de page 6 de l’avis cité : *Ibid.*, B.31.

²⁵ Note de bas de page 7 de l’avis cité : Voir également C.C., 14 juillet 2016, n° 108/2016, B.19.

3 août 2012. Le cas échéant, le Roi peut être habilité à préciser ces mesures appropriées, notamment sur le plan procédural.

10. Par ailleurs, il n'est pas davantage prévu de garantie de transparence pour le contribuable concerné. La justification de l'amendement n° 5 mentionne à ce sujet ce qui suit :

« Selon l'avis du gouvernement, les résultats et les méthodologies de datamining ne sont pas accessibles en vertu de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration en raison de l'application de l'exception contenue dans l'article 6, § 1^{er} de la loi précitée ».

Indépendamment de la question de savoir si la procédure et les résultats de *datamining* et de *datamatching* relèvent ou non du champ d'application de la loi du 11 avril 1994 'relative à la publicité de l'administration', le Conseil d'État renvoie à l'arrêt *Dun & Bradstreet Austria* de la Cour de justice du 27 février 2025, dans lequel la Cour a jugé ce qui suit concernant le droit à la transparence dans le cadre des opérations de traitement de données automatisées, dont le profilage :

« L'article 15, paragraphe 1, sous h), du règlement (UE) 2016/679 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), doit être interprété en ce sens que : en cas de prise de décision automatisée, y compris un profilage, au sens de l'article 22, paragraphe 1, de ce règlement, la personne concernée peut exiger du responsable du traitement, au titre des 'informations utiles concernant la logique sous-jacente', que celui-ci lui explique, au moyen d'informations pertinentes et d'une façon concise, transparente, compréhensible et aisément accessible, la procédure et les principes concrètement appliqués pour exploiter, par la voie automatisée, les données à caractère personnel relatives à cette personne aux fins d'en obtenir un résultat déterminé, tel un profil de solvabilité »²⁶.

Concernant spécifiquement le profilage, il pourrait être considéré comme étant suffisamment transparent et intelligible le fait d'informer le contribuable concerné de la mesure dans laquelle une variation au niveau des données à caractère personnel prises en compte aurait conduit à un résultat différent²⁷.

Dans le cadre de l'application de la loi à adopter, il faudra en tout état de cause tenir compte de cette jurisprudence récente de la Cour de justice.

11.1. L'article 5, § 3, alinéa 2, en projet, de la loi du 3 août 2012 prévoit par ailleurs que « [l]es données visées à l'alinéa 1^{er} qui sont des données à caractère personnel sont pseudonymisées par un[e] clé anonyme avant d'être intégrées dans la datawarehouse visée au § 1^{er} et ensuite après l'agrégation de ces données, les analyses mentionnées au § 1^{er} sur ces données peuvent être effectuées ». L'article 5, § 3, alinéa 3, en projet, de la même loi prévoit par ailleurs qu'« [u]ne dépseudonymisation [de] donnée[s] à caractère personnel » ne peut intervenir en ce qui concerne un contribuable déterminé que « lorsqu'il existe sur la base d'indicateurs de risque prédéterminés,

²⁶ C.J.U.E., 27 février 2025, C-203/22, ECLI:EU:C:2025:117.

²⁷ C.J.U.E., 27 février 2025, C-203/22, ECLI:EU:C:2025:117, considérant 62.

un risque de commission d'une infraction à une loi ou à une réglementation dont l'application relève des missions du Service public fédéral Finances ». Par conséquent, il se peut qu'après une pseudonymisation de données à caractère personnel, il soit procédé à une dépseudonymisation de ces mêmes données à caractère personnel d'un contribuable déterminé.

11.2. À la question de savoir comment les indicateurs de risques concernés²⁸ sont déterminés, la déléguée a donné la réponse suivante :

« Om het voorbeeld van de Algemene Administratie van de BBI ('AABBI') te nemen, wordt de risicoanalyse gebruikt als instrument voor de voorbereiding van belastingonderzoeken.

Deze analyse maakt het mogelijk om profielen of situaties met atypische of potentieel frauduleuze kenmerken te identificeren, op basis van geavanceerde technieken zoals datamining of datacross-referencing.

De toegang tot het datawarehouse wordt strikt geregeld door een formele procedure via een intern besluitvormingsproces en de DAM-fiches (Data & Access Management), die de doelstellingen, de methodologie en de geïmplementeerde veiligheidsmaatregelen verantwoorden, onder toezicht van de Data Protection Officer en de diensten van de voorzitter van de FOD Financiën.

De risicoanalyse is echter nooit een voldoende basis voor het nemen van een bestuurlijke beslissing. Het is alleen bedoeld als leidraad voor de onderzoeksinspanningen van AABBI.

Elk onderzoek dat door AABBI wordt uitgevoerd, volgt een gestructureerd proces, dat in elke fase wordt gevalideerd door bevoegde agenten.

AABBI maakt geen gebruik van algoritmes die rechtsgevolgen hebben voor burgers. Binnen AABBI wordt elk fiscaal onderzoek of vooronderzoek uitgevoerd door controleurs. Alleen de Adviseur-generaal van een BBI-directie kan besluiten om een dossier in het werkplan op te nemen, en niet een computersysteem (zoals AI-selectie).

Deze werkwijze zorgt ervoor dat AABBI de beginselen van legaliteit, evenredigheid en bescherming van de rechten van de belastingplichtigen volledig respecteert. Het maakt deel uit van een duidelijke strategische visie van de FOD Financiën, die benadrukt dat de strijd tegen fraude gebaseerd moet zijn op rigoureuze methoden, maar ook op een voorbeeldig bestuur.

Voorbeeld van risicofactoren: identificatie van indiciaire tekorten Laten we het voorbeeld nemen van kermismedewerkers (met veel bonnetjes) en de noodzaak om het verband tussen de saldi van hun bankrekeningen en hun aangifte te controleren. Kermisverkopers zijn grote kopers van gefrituurde producten geworden zonder noodzakelijkerwijs facturen op hun naam...

²⁸ Si par « risicofactoren », on vise, dans le texte néerlandais, les indicateurs de risques au sens de l'article 5, § 1^{er}, alinéa 2, 4^o, de la loi du 3 août 2012 (compte tenu notamment du fait que le texte français de l'article en projet parle d'« indicateurs de risque »), on remplacera, dans le texte néerlandais de l'article 5, § 3, alinéa 3, en projet, le mot « risicofactoren » par le mot « risico-indicatoren ». Selon l'article 5, § 1^{er}, alinéa 2, 4^o, de la loi du 3 août 2012, les indicateurs de risques sont les événements susceptibles d'avoir un impact sur l'exercice des missions légales, déterminés suite à une analyse objective des informations disponibles.

Juridische basis: Art. 341 WIB92 + Artikelen 315, 315bis, 316, 319bis, 322, 323, 327, 335, 336, 337, 338, 339, 346 en 351, 443bis, 443ter WIB 92 + Wet van 3 augustus 2012 'houdende bepalingen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens door de Federale Overheidsdienst Financiën in het kader van haar opdrachten'.

Het doel van het kruisen gegevens uit de aangifte inkomstenbelasting gebruiken met financiële gegevens uit het CAP is om dergelijke indiciaire tekorten op te sporen. Alle gerapporteerde inkomsten worden vergeleken met de groei van bankrekeningsaldi in dezelfde periode.

Indien de groei van de bankrekeningen minstens 100.000 euro hoger ligt dan de inkomsten die worden aangegeven in de personenbelasting, kan dit een reden zijn om dit dossier aan onderzoek te onderwerpen (toepassing van art. 341 WIB92).

Vóór de eigenlijke controle is er steeds een menselijke tussenkomst voorzien, die nagaat of het indiciair tekort niet kan worden verklaard door andere inkomsten (niet vermeld in de aangifte in de personenbelasting) (bv. verkoop van onroerend goed, erfenissen, enz.) ».

11.3 Dès lors que la *dépseudonymisation* de données à caractère personnel implique effectivement une nouvelle forme de traitement de données à caractère personnel et poursuit un objectif autre que celui du traitement de données à caractère personnel pseudonymisées, les auteurs des amendements à l'avant-projet devront, conformément à l'article 22 de la Constitution (voir l'observation 9.1), régler les éléments essentiels du traitement des données à caractère personnel dépseudonymisées dans le texte même de l'article 5, § 3, alinéa 3, en projet, de la loi du 3 août 2012.

Les modalités et conditions de la dépseudonymisation de données à caractère personnel doivent par ailleurs, en vertu de l'article 22 de la Constitution, combiné avec l'article 8 de la CEDH, être prévisibles et accessibles pour le contribuable.

12. Les amendements n^{os} 1 à 11 soumis pour avis ont pour objet d'insérer les articles 93 à 100 dans l'avant-projet de loi 'portant des dispositions diverses'. Cet avant-projet contenant déjà les articles 93 à 100, il faudra soit renuméroter les dispositions insérées par les amendements n^{os} 1 à 11, soit adapter la numérotation des dispositions de l'avant-projet même.

13. Dans le texte néerlandais des phrases liminaires des amendements n^{os} 2, 3, 5 et 7 à 11, on remplacera les mots « de hoofdstuk » par le mot « hoofdstuk ».

14. Dans le texte néerlandais de l'intitulé des amendements n^{os} 1, 4 et 6, on écrira « Hoofdstuk » au lieu de « Hoofdstuck ».

EXAMEN DU TEXTE

Article 93 (amendement n° 2)

15. À propos de l'article 201/9/7, en projet, du CDTD, qui règle l'accès des fonctionnaires du SPF Finances au PCC, l'APD a entre autres relevé dans son avis que l'obligation d'information au PCC, prévue par l'article 201/9/7, § 2, en projet, du CDTD, concerne tous les comptes-titres, y compris lorsque le solde est largement inférieur au montant de 1.000.000 d'euros et que, par conséquent, aucune taxe sur les comptes-titres ne peut être due.

Interrogée sur la conformité de ce régime avec le principe de proportionnalité, la déléguée a répondu ce qui suit :

« La spécificité même de la taxe annuelle sur les comptes-titres implique qu'un accès au Point de contact central qui vise strictement selon la disposition en projet à vérifier la correcte déclaration de cette taxe mais qui serait subordonné à l'existence préalable d'indices de fraude perdrait entièrement de son efficacité dans la mesure où cet accès a précisément pour objectif de déterminer les comptes-titres effectivement soumis à la taxe ainsi que les opérations liées à ces comptes visant à éluder celle-ci.

[...] la finalité de l'accès au Point de contact central qui consiste strictement à permettre au fonctionnaire compétent de vérifier la correcte déclaration de la taxe sur les comptes-titres implique que ce fonctionnaire puisse consulter également les soldes de ces comptes dont la valeur moyenne est même inférieure à un million d'euros afin de déterminer si des opérations, par exemple des scissions de comptes, n'ont pas été réalisées en vue de descendre précisément en dessous de ce seuil pour éluder la taxe. Cet accès permettra ainsi notamment la mise en œuvre effective de la disposition spécifique anti-abus reprise à l'article 63 de l'actuel projet de loi-programme ».

Article 94 (amendement n° 3)

16. À l'article 94, en projet, de l'avant-projet, inséré par l'amendement n° 3, on remplacera les mots « Cette section » par les mots « Le présent chapitre ».

Les auteurs de l'amendement à l'avant-projet vérifieront l'exactitude de la référence à l'article 100, contenue dans l'article 94.

Article 95 (amendement n° 5)

17. L'article 5, § 3, alinéa 4, en projet, de la loi du 3 août 2012 prévoit que « [l]es données concrètes provenant du Point de contact central précité qui sont traitées conformément à l'alinéa 1^{er}, ne peuvent pas être communiquées au fonctionnaire compétent pour effectuer le contrôle, sauf si les conditions prévues dans l'article 322, CIR 92 sont remplies ». Il ressort toutefois de l'article 5, § 3, alinéa 1^{er}, en projet, de la loi du 3 août 2012 que le *datamining* ne portera pas exclusivement sur le contrôle des impôts sur les revenus.

À la question de savoir s'il ne faut pas prévoir une exception similaire pour les autres dispositions légales visées à l'alinéa 1^{er} de l'article 5, § 3, en projet, la déléguée a répondu comme suit :

« Er dient toch wel een onderscheid te worden gemaakt tussen een datamining in het kader van een vooronderzoek en een fiscaal onderzoek. Bij een fiscaal onderzoek dient de gewone weg te worden gevolgd om het CAP te bevragen (artikel 322 WIB92). Datamining is in essentie op zoek gaan naar dossiers die aan parameters beantwoorden. Dit betekent geenszins dat er effectief een onderzoek of een taxatie komt. Het wijst enkel op een anomalie die aan de vooraf bepaalde criteria voldoet. Al vereisen dat er al vermoedens van fraude aanwezig zijn alvorens er een datamining gebeurd is, is de kar voor het paard spannen.

Daarentegen mogen de CAP-gegevens die zich in het data-warehouse van de FOD Financiën niet zomaar worden gebruikt zonder de geëigende procedure te volgen. Het mag niet dienen als 'shortcut' naar deze gegevens ».

Article 96 (amendement n° 7)

18. De l'accord de la déléguée, la définition de compte-titres reproduite à l'article 2, 7°/1, en projet sera remplacée par celle de « compte de titres » afin de s'aligner sur la terminologie utilisée par la directive 2024/1640 ainsi que sur le terme utilisé dans le reste du projet.

19. Interrogée, quant à l'article 2, 7°/1, s'il ne convenait pas de plutôt faire référence à l'article 2, paragraphe 1, 28), du règlement (UE) n° 909/2014, comme le fait également l'article 2, 10), de la directive 2024/1640/UE du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2024 'relative aux mécanismes à mettre en place par les États membres pour prévenir l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant la directive (UE) 2019/1937, et modifiant et abrogeant la directive (UE) 2015/849'²⁹, la déléguée a répondu ce qui suit :

« L'article 2, § 1, point 28) du règlement (UE) n° 909/2014 du 23 juillet 2014 concernant l'amélioration du règlement de titres dans l'Union européenne et les dépositaires centraux de titres ('compte de titres' : un compte sur lequel des titres peuvent être crédités ou duquel des titres peuvent être débités'), n'est compréhensible qu'en tenant compte de la définition donnée au vocable 'titres' à l'article 2, § 1^{er}, point 8) de cette même directive ('instruments financiers' ou 'titres' : les instruments financiers au sens de l'article 4, paragraphe 1, point 15'), de la directive 2014/65/UE). La définition reprise à l'article 7°/1 en projet consolide donc ces deux définitions dans un but de clarté, en évitant une référence en cascade ».

20. Interrogée quant à la définition de « compte de crypto-actifs » figurant à l'article 2, 7°/2, en projet et en particulier si cette définition n'était pas déjà comprise dans la définition de l'article 2, 7°/1, vu que la définition des instruments financiers repris à l'article 2, 7°/1, en projet reprend déjà les crypto-actifs par la référence qui est faite à l'article 4, paragraphe 1, 15, de la directive 2014/65/UE, la déléguée a répondu ce qui suit :

²⁹ Il s'agit de la disposition que l'amendement entend transposer.

« L'article 4, § 1^{er}, point 15) de la directive 2014/65/UE du 15 mai 2014 concernant les marchés d'instruments financiers (la directive 'MiFID') renvoie aux instruments visés à la section C de l'annexe I. Tombent donc dans cette définition les instruments financiers visés dans cette annexe, quelle que soit leur forme (dématérialisée ou 'tokenisée'), étant entendu qu'un tel titre tokenisé, s'il s'agit d'un crypto-actif au sens large, reste un instrument financier à part entière (action ou obligation). Ces instruments financiers tokenisés doivent donc être repris dans un compte de titres tombant sous la directive MiFID et non dans un compte de crypto-actifs au sens étroit (enregistrant les 'monnaies' virtuelles, etc.) qui ne tombent pas sous la directive MIFID mais sous le règlement (UE) 2023/1114 du 31 mai 2023 sur les marchés de crypto-actifs (le règlement 'MiCA'). De cette manière, l'ensemble des crypto-actifs est couvert, qu'ils soient des instruments financiers tokenisés (qui tombent sous l'article 2, 7^o/1) ou non (qui tombent alors sous l'article 2, 7^o/2) ».

Article 97 (amendement n° 8)

21. Interrogée quant à la référence faite à l'article 2 de l'arrêté royal du 8 février 2022 'relatif au statut et au contrôle des prestataires de service d'échange entre monnaies virtuelles et monnaie légales et des prestataires de services de portefeuilles de conservation', et en particulier si l'intention était de ne viser que les prestataires conservant les clés cryptographiques à l'exclusion des crypto-actifs eux-mêmes et/ou de limiter l'obligation d'information aux monnaies virtuelles à l'exclusion des autres crypto-actifs, et s'il ne convenait pas de plutôt faire référence à la définition figurant à l'article 3, paragraphe 1, 15), du règlement (UE) 2023/1114 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2023 'sur les marchés de crypto-actifs, et modifiant les règlements (UE) n° 1093/2010 et (UE) n° 1095/2010 et les directives 2013/36/UE et (UE) 2019/1937', la déléguée a répondu ce qui suit :

« Il est effectivement préférable de se référer à la définition de 'prestataire de services sur crypto-actifs' visée à l'article 3, paragraphe 1^{er}, point 15) du récent règlement 'MiCA' précité, dès lors que l'intégration en droit belge de ce règlement entraînera l'abrogation à court terme de l'arrêté royal du 8 février 2022 précité. Ce faisant, il convient de préciser que l'obligation de déclaration repose sur tout redevable d'information qui détient de tels comptes dans ses livres en Belgique (du fait du champ d'application '*ratione loci*' du PCC). Il doit donc s'agir de prestataires de services sur crypto-actifs soit de droit belge, soit de droit étranger mais opérant en Belgique par la voie d'une succursale. Notre proposition alternative de texte est dès lors :

9^o/1 de aanbieders van cryptoactivadiensten, bedoeld in artikel 3, paragraaf 1, punt 15) van de verordening (EU) 2023/1114 van 31 mei 2023 betreffende cryptoactivamarkten, hetzij naar Belgisch recht, hetzij naar buitenlands recht die in België werkzaam zijn via een bijkantoor;

9^o/1 les prestataires de services sur crypto-actifs, visés à l'article 3, paragraphe 1^{er}, point 15), du règlement (UE) 2023/1114 du 31 mai 2023 sur les marchés de crypto-actifs, soit de droit belge, soit de droit étranger qui opèrent en Belgique par la voie d'une succursale ;

Le cas échéant, il conviendra d'introduire cette modification par voie d'amendement du gouvernement ».

L'auteur du projet veillera dès lors à introduire cette modification par voie d'amendement comme suggéré par la déléguée.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Yves DEPOORTER

Jeroen VAN NIEUWENHOVE

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Béatrice DRAPIER FACCO

Patrick RONVAUX