

Rolnummer 5594
Arrest nr. 51/2014 van 27 maart 2014

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging van de artikelen 8 en 11 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, ingesteld door de vzw « Liga van belastingplichtigen ».

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters J. Spreutels en A. Alen, en de rechters E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet en R. Leysen, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter J. Spreutels,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van het beroep en rechtspleging*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 22 februari 2013 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 25 februari 2013, is beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 8 en 11 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 (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 24 augustus 2012, tweede editie) door de vzw « Liga van belastingplichtigen », met maatschappelijke zetel te 1000 Brussel, Lensstraat 13.

De Ministerraad heeft een memorie ingediend, de verzoekende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de Ministerraad heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 4 maart 2014 :

- is verschenen : B. Druart, adviseur-generaal van Financiën, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers F. Daoût en R. Leysen verslag uitgebracht;
- is de voornoemde partij gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

A.1.1. De verzoekende partij, de vzw « Liga van belastingplichtigen », zet uiteen dat zij, krachtens artikel 4 van haar statuten, met name tot doel heeft de collectieve of individuele rechten en belangen van de belastingplichtigen inzake fiscaliteit, overheidsuitgaven en reglementering te beschermen tegen elke vorm van macht. Zij voert aan dat haar activiteiten concreet en duurzaam zijn.

Zij is van mening dat het beroep nauw verbonden is met de uitvoering van haar maatschappelijk doel.

A.1.2. De Ministerraad betwist de ontvankelijkheid van het beroep niet.

A.1.3. In zijn memorie van wederantwoord licht de Ministerraad het Hof erover in dat artikel 96 van de wet van 17 juni 2013 «houdende fiscale en financiële bepalingen en bepalingen betreffende de duurzame ontwikkeling», bekendgemaakt op 28 juni 2013, artikel 3, § 7, van de wet van 8 december 1992 «tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens» wijzigt, dat was gewijzigd bij artikel 11 van de bestreden wet. Hij is van mening dat, aangezien de nieuwe bepaling geen retroactieve werking heeft, het beroep ontvankelijk blijft in zoverre het artikel 11 van de bestreden wet beoogt.

Ten gronde

Wat artikel 11 van de bestreden wet betreft

A.2. De verzoekende partij leidt een eerste middel af, gericht tegen artikel 11 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 (hierna : de wet van 3 augustus 2012), uit de schending van de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet.

A.3.1. De verzoekende partij verwijt de bestreden bepaling in de eerste plaats twee categorieën van belastingplichtigen te creëren in geval van werkzaamheden ter voorbereiding van een fiscale controle, namelijk, enerzijds, de belastingplichtigen die toegang zullen hebben tot hun persoonsgegevens en, anderzijds, de belastingplichtigen aan wie die toegang zal worden geweigerd. Zij is van mening dat het criterium van onderscheid niet als objectief kan worden beschouwd, omdat de opvatting van werkzaamheid ter voorbereiding van een controle niet bestaat in het Belgisch fiscaal recht en omdat dergelijke werkzaamheden in geen enkele wetsbepaling zijn gedefinieerd. Zij voegt eraan toe dat het bestaan van dergelijke werkzaamheden, zelfs feitelijk, niet kan worden nagegaan en dat de belastingplichtige hiervan niet in kennis wordt gesteld, zodat het materieel onmogelijk is na te gaan of de weigering aan de belastingplichtige, op een bepaalde datum, al dan niet verantwoord was. Zij besluit hieruit dat het verschil in behandeling tussen de twee categorieën van belastingplichtigen zal gebeuren op basis van een onbekend en onbepaald criterium.

A.3.2. De Ministerraad zet uiteen dat het criterium van onderscheid tussen beide door de verzoekende partij vermelde categorieën van belastingplichtigen het feit is zich te bevinden in een periode tijdens welke de Federale Overheidsdienst Financiën in het kader van zijn wettelijke opdrachten een controle of een onderzoek uitvoert. Hij herinnert eraan dat die Federale Overheidsdienst niet ertoe gehouden is gebruik te maken van de bestreden uitzondering en dat hij, indien hij daarvan gebruik maakt, dat moet kunnen verantwoorden door ernstige motieven rekening houdend met de concrete situatie. Hij preciseert dat de beslissing van de Federale Overheidsdienst Financiën om gebruik te maken van de uitzondering, wordt voorafgegaan door een controle door de Dienst voor informatieveiligheid en bescherming van de persoonlijke levenssfeer om na te gaan of wel degelijk is voldaan aan de voorwaarden voor de toepassing van de in het geding zijnde uitzondering. Hij leidt hieruit af dat het bestaan van het criterium van onderscheid dus wel degelijk wordt gecontroleerd vóór de uitvoering van de bekritiseerde maatregel. Hij voegt eraan toe dat dat criterium relevant is en het mogelijk maakt het door de wetgever nagestreefde doel, namelijk fiscale fraude bestrijden, op adequate wijze te bereiken.

A.3.3. De verzoekende partij antwoordt dat uit het feit dat een bepaling in sommige gevallen eventueel niet wordt toegepast, geen argument kan worden afgeleid om die niet-toepassing te verantwoorden. Zij voert overigens aan dat de omstandigheid dat de door haar bestreden maatregel tot schorsing van de rechten alleen zou worden toegepast wanneer de Dienst voor informatieveiligheid en bescherming van de persoonlijke levenssfeer de overeenstemming ervan met de wet zou hebben gecontroleerd, niet tot gevolg heeft de wet zelf in overeenstemming te brengen met de Grondwet. Hetzelfde geldt, volgens haar, voor de controle van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Zij merkt op dat de wetgever of de Ministerraad geen enkel voorbeeld geeft van een voorbereidende werkzaamheid in het kader van de controle of de voorbereiding van de controle van een bepaalde persoon. Zij besluit hieruit dat de vraag welke de werkzaamheden ter voorbereiding van een controle of een onderzoek zijn die de schorsing van de rechten van de belastingplichtige verantwoorden en de vraag op welke wijze het bestaan van die werkzaamheden moet worden aangetoond, onbeantwoord blijven.

A.3.4. De verzoekende partij stelt daarnaast vast dat, in de meeste gevallen, de schorsing van de rechten van de belastingplichtige tot niets zal dienen, omdat ofwel de administratie beschikt over de elementen om de belastingplichtige te belasten en in dat geval is het van weinig belang of de laatstgenoemde al dan niet toegang heeft, ofwel de administratie niet over die elementen beschikt en in dat geval heeft de schorsing van de rechten geen enkel gevolg voor de situatie van de administratie of van de belastingplichtige. Zij voegt eraan toe dat de belastingplichtige nooit, ongeacht of hij die al dan niet kent, maatregelen zal kunnen nemen om de elementen te doen verdwijnen waarover de belastingadministratie reeds beschikt, en vraagt zich bijgevolg af waarom die schorsing van de rechten van de belastingplichtige is ingevoerd.

A.3.5. In zijn memorie van wederantwoord is de Ministerraad van mening dat het geenszins nodig is gebruik te maken van een wetgevende definitie van het begrip « voorbereidende werkzaamheden ». Hij preciseert dat het gaat om werkzaamheden waarmee de administratie een controle of een onderzoek ten laste van een bepaalde belastingplichtige voorbereidt en dat het aan de rechtscolleges zal staan de door de administratie verrichte werkzaamheden te controleren.

Hij betwist de bewering van de verzoekende partij volgens welke de maatregel nutteloos zou zijn en herinnert eraan dat de administratie de elementen op basis waarvan zij de fiscale toestand van de belastingplichtige zal vaststellen, precies nog niet kent, aangezien zij zich klaarmaakt om die te onderzoeken. Hij voegt eraan toe dat de rechten van de belastingplichtige gedurende het onderzoek of de controle juist moeten worden geschorst om te vermijden dat die belastingplichtige acties onderneemt met betrekking tot de door de belastingadministratie te behandelen elementen.

A.4.1. De verzoekende partij voert vervolgens aan dat de bestreden bepaling onevenredige gevolgen heeft ten aanzien van de personen op wie zij van toepassing is, aangezien zij op iedere belastingplichtige van toepassing is, dus in de praktijk op de hele meerderjarige bevolking, waarbij de wetgever de schorsing van de rechten waarin hij voorzag zelfs niet afhankelijk heeft gemaakt van het ontdekken van aanwijzingen van fraude tijdens de voorbereidende werkzaamheden. Zij voegt eraan toe dat de wet eveneens kan worden toegepast in de gevallen waarin de gegevens waarover de administratie beschikt, niet kunnen dienen om belastingfraude te plegen.

A.4.2. De Ministerraad herinnert eraan dat de administratie in principe ertoe gehouden is iedere belastingplichtige periodiek te controleren en dat, zodra de voorbereidende fase van een controle is aangevat, de belastingplichtige zich objectief gezien in dezelfde situatie als alle andere belastingplichtigen bevindt. Hij is van mening dat er geen enkele reden is om hem anders te behandelen onder het voorwendsel dat, te zijnen aanzien, geen aanwijzingen van fraude zouden bestaan. Hij herinnert eveneens eraan dat de waarborgen van de voorafgaande controle door de Dienst voor informatieveiligheid en bescherming van de persoonlijke levenssfeer, die onafhankelijk is, en van een indirecte controle door de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer voor alle belastingplichtigen bestaan.

A.5.1. De verzoekende partij is van mening dat de bestreden bepaling, door niet te voorzien in een onderscheid tussen de fiscale controles naargelang zij betrekking hebben op vermoedelijk ernstige feiten dan wel op andere feiten, eveneens onevenredige gevolgen heeft voor de rechten die zijn erkend bij de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens. Zij is van mening dat de onevenredigheid nog duidelijker is aangezien de regel op gelijke wijze van toepassing zal zijn, zelfs bij ontstentenis van elk eventueel verband tussen de gegevens waartoe de belastingplichtige toegang wil hebben en de controle in kwestie.

A.5.2. De Ministerraad herinnert in dat verband eraan dat de toepassing van de uitzondering op de rechten op informatie, op toegang en op verbetering van de belastingplichtige niet automatisch is. Hij is van mening dat de voorafgaande controle door de Dienst voor informatieveiligheid en bescherming van de persoonlijke levenssfeer, die onafhankelijk is, het mogelijk zou moeten maken de door de verzoekende partij beschreven situatie te voorkomen. Hij wijst erop dat het evident is dat de gevallen waarin een geringe belasting niet zou worden betaald, geen aanleiding zouden moeten geven tot een gunstig advies van die dienst voor de schorsing van de in het geding zijnde rechten.

A.5.3. De verzoekende partij antwoordt dat de wet evenredig moet zijn vanaf de inwerkingtreding ervan en dat het evenredige karakter ervan niet mag afhangen van de redelijke toepassing die de administratie ervan zal maken. Zij voegt eraan toe dat de Ministerraad niet antwoordt op het argument dat is afgeleid uit de ontstentenis van een verband tussen de gegevens waartoe de belastingplichtige mogelijk toegang zou willen hebben en de controle die de geweigerde toegang verantwoordt.

A.6.1. De verzoekende partij is voorts van mening dat de bestreden bepaling onevenredige gevolgen heeft door de omstandigheid dat de maatregel niet in de tijd is beperkt, waarbij niets de administratie belet die langer te laten duren dan noodzakelijk. Zij voegt eraan toe dat, in geval van terugkerende controles over verschillende jaren of in geval van een geschil dat aan de rechtbanken wordt voorgelegd, de schorsing van de bij de voormelde wet van 8 december 1992 erkende rechten meerdere jaren kan aanhouden.

A.6.2. De Ministerraad preciseert dat de administratie het recht op informatie, het recht op toegang en het recht op verbetering van de persoonsgegevens niet kan uithollen, zodat die rechten alleen kunnen worden

geschorst indien een controle of een onderzoek reeds aan de gang is of indien daartoe reeds voorbereidingen zijn aangevat. Hij benadrukt dat er dus een nauwkeurig ogenblik is vanaf hetwelk de toegang tot de gegevens kan worden geweigerd, namelijk het ogenblik dat de voorbereidingen met het oog op een controle zijn aangevat. Hij voegt eraan toe dat de schorsing van de in het geding zijnde rechten in de tijd is beperkt en noodgedwongen eindigt op het ogenblik dat de controle of het onderzoek wordt afgesloten. Hij preciseert dat de Dienst voor informatieveiligheid en bescherming van de persoonlijke levenssfeer, onder toezicht van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, ook hier een wezenlijke rol speelt.

A.6.3. De verzoekende partij antwoordt dat de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer geen enkele bevoegdheid heeft om richtlijnen te geven of verplichtingen op te leggen aan de Dienst voor informatieveiligheid en bescherming van de persoonlijke levenssfeer, die beschikt over een totale autonomie op het vlak van besluitvorming. Zij erkent dat de wet een aanvangspunt en een eindpunt preciseert voor de schorsing van de rechten van de belastingplichtige, maar bekritiseert het vage karakter van de gebruikte begrippen. Zij merkt met name op dat de wet niet aangeeft hoelang de voorbereiding van het onderzoek of van de controle zou kunnen duren, noch wat precies moet worden verstaan onder het begrip « werkzaamheden ter voorbereiding van een onderzoek of van een controle ».

A.7.1. Ten slotte onderstreept de verzoekende partij dat de schorsing van de rechten waarin de bestreden bepaling voorziet, effectief is, niet alleen in geval van een controle, maar eveneens in geval van werkzaamheden ter voorbereiding van een controle. Hieruit vloeit volgens haar voort dat een belastingplichtige zich voortdurend kan bevinden in een situatie van controle of van werkzaamheden ter voorbereiding daarvan, zodat hij nooit toegang heeft tot de hem betreffende gegevens. Zij voegt eraan toe dat de rechten van de belastingplichtige niet alleen kunnen worden geschorst zonder dat hij op de hoogte is, maar eveneens zonder dat hij in alle gevallen kan controleren of het wettelijk voorschrift dat die schorsing regelt, is nageleefd, aangezien het dossier geen enkel spoor mag bevatten.

A.7.2. De Ministerraad voegt eraan toe dat de overgrote meerderheid van de belastingplichtigen zich bevindt in een eenvoudige inkomstsituatie, die geen grondige of langdurige controle vereist. Hij preciseert dat, in de meeste gevallen, de administratie geen gebruik zal maken van de mogelijkheid om de aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer verbonden rechten te schorsen. In verband met de terugkerende controles, die volgens de verzoekende partij aanleiding zouden geven tot een schorsing van de rechten voor onbepaalde tijd, preciseert de Ministerraad dat het bedoelde probleem een probleem van rechtzetting van de aangifte is, gepaard gaand met nauwkeurige termijnen die niet ertoe kunnen leiden dat de schorsing van de rechten meerdere jaren duurt.

A.7.3. De verzoekende partij antwoordt dat, in de praktijk, de door de Ministerraad geprezen termijnen zelden in acht worden genomen. Zij voegt eraan toe dat de wetgever zich niet heeft bekommerd om de situaties waarin er parallele, veelvuldige en met elkaar verweven controles zijn.

Wat artikel 8 van de bestreden wet betreft

A.8.1. De verzoekende partij leidt een tweede middel, gericht tegen artikel 8 van de wet van 3 augustus 2012, af uit de schending van artikel 170 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 28, lid 1, van de richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 en met artikel 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

A.8.2. De verzoekende partij voert aan dat de door haar bestreden bepaling een dienst opricht die belast is met het verzekeren van de toepassing van de reglementering inzake de bescherming van de persoonlijke levenssfeer door de Federale Overheidsdienst Financiën binnen die overheidsdienst zelf en die plaatst onder het gezag van de hoogste ambtenaar van de betrokken overheidsdienst. Zij leidt hieruit af dat de dienst die belast is met het waarborgen van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer absoluut niet onafhankelijk is, waarbij de Federale Overheidsdienst Financiën zowel de rol van controleur als van gecontroleerde speelt. Zij besluit hieruit dat het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden.

A.8.3. Ten slotte is de verzoekende partij van mening dat het feit dat de belastingplichtige zich kan richten tot de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer met toepassing van artikel 13 van de wet van 8 augustus 1992 de situatie geenszins verbetert. Zij onderstreept in de eerste plaats dat artikel 9 van die wet niet wordt beoogd door het voormelde artikel 13. Vervolgens merkt zij op dat, opdat de belastingplichtige het bij artikel 13 aan hem toegekende recht kan uitoefenen, hij erover moet worden ingelicht dat zijn rechten zijn

geschorst, hetgeen per definitie nooit het geval zal zijn. Ten slotte is hij van mening dat het feit dat een derde instantie in sommige gevallen een recht van inzage zou kunnen uitoefenen ten aanzien van de naleving van sommige regels, geenszins het feit wijzigt dat de bij de in het geding zijnde bepaling opgerichte controleinstantie in de feiten geen werkelijke onafhankelijkheid geniet.

A.9.1. De Ministerraad verwondert zich erover dat de schending van artikel 170 van de Grondwet in het tweede middel wordt aangevoerd. Hij doet gelden dat artikel 8 van de wet van 3 augustus 2012 zich ertoe beperkt een dienst op te richten en dat het geenszins gaat om het vestigen van een belasting. Hij is van mening dat de verzoekende partij in werkelijkheid aan het Hof vraagt rechtstreeks toe te zien op de naleving, door de wetgever, van de richtlijn 95/46/EG van het Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 en van artikel 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, waarvoor het niet bevoegd is. Hij voegt eraan toe dat het gegeven dat de aangevoerde schending zou leiden tot een schending van het gelijkheidsbeginsel niet relevant is, aangezien het tweede middel niet is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Hij besluit hieruit dat het middel niet ontvankelijk is.

A.9.2. In ondergeschikte orde voert de Ministerraad aan dat het bestreden artikel 8 niet in tegenspraak is met artikel 28, lid 1, van de voormelde richtlijn 95/46/EG, noch met artikel 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Hij onderstreept dat de onafhankelijkheid van de instantie die belast is met het waken over de toepassing van de door de lidstaten aangenomen bepalingen, niet noodzakelijk verband houdt met het feit dat de controleinstantie extern zou moeten zijn ten opzichte van de gecontroleerde instantie. Hij preciseert dat een koninklijk besluit de onafhankelijkheid van de dienst zal moeten waarborgen, met name door de samenstelling en de werkingswijze ervan, alsook door de vaststelling van het statuut van de leden ervan. Hij voegt eraan toe dat de dienst onafhankelijk zal zijn van de belastingadministraties en dat de plaatsing ervan onder het rechtstreekse gezag van de voorzitter van het directiecomité van de Federale Overheidsdienst Financiën betekent dat die laatste een eenvoudig administratief gezag en geen functioneel gezag uitoefent.

A.9.3. De verzoekende partij antwoordt dat, te dezen, artikel 22 van de Grondwet geschonden is, omdat het recht op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer is aangetast. Zij besluit hieruit dat het middel ontvankelijk is. Zij voegt eraan toe dat de verwijzing naar artikel 170 van de Grondwet slechts ten overvloede wordt gemaakt.

Ten gronde verwijst zij naar het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 9 maart 2010, C-518/07.

A.9.4. De Ministerraad repliceert dat het aan het Hof staat de geldigheid van het aanvoeren van artikel 22 van de Grondwet als referentienorm in het stadium van de memorie van antwoord te beoordelen.

- B -

Ten aanzien van de bestreden bepalingen

B.1.1. De vzw « Liga van belastingplichtigen » vordert de vernietiging van de artikelen 8 en 11 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 (hierna : de wet van 3 augustus 2012).

B.1.2. Artikel 8 van de wet van 3 augustus 2012 bepaalt :

« § 1. Binnen de Federale Overheidsdienst Financiën wordt een Dienst voor Informatieveiligheid en Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer opgericht die rechtstreeks onder de bevoegdheid van de voorzitter van het directiecomité van de Federale Overheidsdienst Financiën wordt geplaatst.

Deze dienst wordt belast met :

a) het verzekeren van de toepassing van de regels betreffende de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, van deze wet en haar uitvoeringsmaatregelen;

b) het nagaan, voorafgaand aan de beslissing van de verantwoordelijke voor de verwerking, of de toepassingsvoorwaarden van de uitzondering bedoeld in artikel 3, § 7, van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, vervuld zijn;

c) het verstrekken van juridisch advies wanneer de Federale Overheidsdienst Financiën geraadpleegd wordt overeenkomstig artikel 7.

Deze dienst fungeert eveneens als raadgever en stimulator en staat in voor de documentatie en interne audit inzake de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Hij kan ook rechtstreeks klacht indienen bij het Sectoraal Comité voor de Federale Overheid wanneer het risico bestaat van het plegen van een inbreuk op een wet of een reglementering waarvan de toepassing behoort tot de opdrachten van de Federale Overheidsdienst Financiën.

§ 2. De Koning bepaalt, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, na advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, de samenstelling en de werkwijze van deze dienst, alsook het statuut van de leden waaruit de dienst is samengesteld ».

B.1.3. Artikel 11 van de wet van 3 augustus 2012 bepaalt :

« In artikel 3 van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, vervangen door de wet van 11 december 1998 en laatstelijk gewijzigd bij de wet van 10 juli 2006, wordt een § 7 ingevoegd die als volgt luidt :

‘§ 7. De artikelen 9, § 2, 10 en 12 zijn niet van toepassing wat betreft de verwerkingen van persoonsgegevens beheerd door de Federale Overheidsdienst Financiën gedurende de periode waarbij de betrokkene het voorwerp uitmaakt van een controle, een onderzoek of de daarmee verband houdende voorbereidende werkzaamheden die worden uitgevoerd door de Federale Overheidsdienst Financiën in het kader van de uitvoering van zijn wettelijke opdrachten.

Wanneer de Federale Overheidsdienst Financiën gebruik heeft gemaakt van de uitzondering zoals bepaald in het eerste lid, wordt de uitzonderingsregel onmiddellijk opgeheven na het afsluiten van de controle of het onderzoek. De Dienst voor Informatieveiligheid en Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer brengt de betrokken belastingplichtige onverwijld op de hoogte van die opheffing. ' ».

B.1.4. Artikel 9, § 2, van de voormelde wet van 8 december 1992 bepaalt de informatie die de verantwoordelijke voor de verwerking van de persoonsgegevens moet meedelen aan de betrokken persoon wanneer de persoonsgegevens niet bij die betrokkene zijn verkregen. De informatie heeft met name betrekking op de identiteit van de verantwoordelijke voor de verwerking, de doeleinden van de verwerking, de betrokken gegevenscategorieën, de ontvangers van de gegevens en het bestaan van een recht op toegang en op verbetering van de gegevens betreffende de persoon in kwestie.

Artikel 10 van de wet van 8 december 1992 voorziet in een recht op toegang van de personen tot de hen betreffende gegevens, dat met name het recht inhoudt om de bevestiging te krijgen dat gegevens worden verwerkt en informatie over de doeleinden van de verwerking, de gegevenscategorieën en de categorieën van ontvangers aan wie de gegevens worden verstrekt.

Artikel 12 van de wet van 8 december 1992 voorziet voor iedere persoon in het recht om alle onjuiste persoonsgegevens die op hem betrekking hebben, kosteloos te doen verbeteren.

B.2. Artikel 96 van de wet van 17 juni 2013 houdende fiscale en financiële bepalingen en bepalingen betreffende de duurzame ontwikkeling vervangt artikel 3, § 7, van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, ingevoegd bij het bestreden artikel 11 van de wet van 3 augustus 2012, door de volgende tekst :

« § 7. Onverminderd de toepassing van bijzondere wetsbepalingen is artikel 10 niet van toepassing wat de verwerkingen van persoonsgegevens beheerd door de Federale Overheidsdienst Financiën betreft, gedurende de periode tijdens dewelke de betrokkene het voorwerp uitmaakt van een controle, een onderzoek of de daarmee verband houdende voorbereidende werkzaamheden die worden uitgevoerd door de Federale Overheidsdienst Financiën in het kader van de uitvoering van zijn wettelijke opdrachten, voor zover de toepassing ervan nadelig zou zijn voor de controle, voor het onderzoek of voor de voorbereidende werkzaamheden en alleen voor de duur daarvan.

De duur van deze voorbereidende werkzaamheden binnen dewelke het genoemde artikel 10 niet van toepassing is, mag echter niet meer bedragen dan een jaar vanaf de aanvraag die is ingediend bij toepassing van dat artikel 10.

Wanneer de Federale Overheidsdienst Financiën gebruik heeft gemaakt van de in het eerste lid bepaalde uitzondering, wordt de uitzonderingsregel onmiddellijk opgeheven na het afsluiten van de controle of het onderzoek of na het afsluiten van de voorbereidende werkzaamheden, wanneer ze geen aanleiding geven tot een controle of onderzoek. De Dienst voor Informatieveiligheid en Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer brengt de betrokken belastingplichtige onverwijld op de hoogte van die opheffing en deelt hem de volledige motivatie mee die is opgenomen in de beslissing van de verantwoordelijke van de verwerking die van de uitzondering gebruik heeft gemaakt ».

Ten aanzien van artikel 11 van de wet van 3 augustus 2012

B.3. Het middel gericht tegen artikel 11 van de wet van 3 augustus 2012 is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet. De verzoekende partij is van mening dat de bestreden bepaling een discriminatie invoert tussen twee categorieën van belastingplichtigen, naargelang de uitoefening van de bij de artikelen 9, § 2, 10 en 12 van de wet van 8 december 1992 gewaarborgde rechten hun is gewaarborgd of hun kan worden geweigerd door de belastingadministratie, wat hun door die laatste verwerkte persoonsgegevens betreft. Zij meent, enerzijds, dat het verschil in behandeling tussen de twee categorieën van belastingplichtigen niet berust op een objectief criterium en, anderzijds, dat de mogelijkheid om de toegang tot de bij de voormelde artikelen van de wet van 8 december 1992 vastgestelde rechten te weigeren, onevenredig is.

B.4. In de memorie van toelichting met betrekking tot die bepaling staat te lezen :

« Artikel 11 vestigt een uitzondering op het recht op informatie, op toegang en op verbetering wanneer de natuurlijke persoon het voorwerp is van een controle of onderzoek. Op dit punt wijkt het af van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens.

[...]

De opdracht van fraudebestrijding en de controletaak inzake de juiste inning van de belasting kunnen nadelig worden beïnvloed door de uitoefening van het toegangsrecht van diegene die de belasting wil ontduiken en die dankzij de toegang tot de gegevens kennis zou kunnen hebben van de gegevens die in het bezit van de administratie zijn. De middelen om

een economisch of financieel belang van de Staat te vrijwaren, zouden verminderd kunnen worden » (*Parl. St.*, Kamer, 2011-2012, DOC 53-2343/001, pp. 9-11).

B.5.1. Het bekritiseerde verschil in behandeling tussen de belastingplichtigen die, ten aanzien van hun door de belastingadministratie verwerkte persoonsgegevens, de rechten kunnen uitoefenen die de artikelen 9, § 2, 10 en 12 van de wet van 8 december 1992 waarborgen, en diegenen aan wie de uitoefening van die rechten kan worden geweigerd door de administratie, berust op het criterium van het bestaan van een fiscaal onderzoek, van een fiscale controle of van werkzaamheden ter voorbereiding van een onderzoek of een controle ten aanzien van de betrokken belastingplichtigen.

B.5.2. In de memorie van toelichting wordt in dat verband gepreciseerd dat « de toegang [...] pas geweigerd [kan] worden indien er al een controle of een onderzoek lopende is, of dat de voorbereidingen daartoe al zijn getroffen » (*ibid.*, p. 12) en worden er meerdere voorbeelden van feiten aangehaald die aanleiding kunnen geven tot een onderzoek, zoals « het niet-indienen van een aangifte, een laattijdige aangifte, een aan de belastingplichtige meegedeeld bericht van bezoek of een vraag om inlichtingen, vastgestelde of meegedeelde fraude-indiciën, inlichtingen uit controles of onderzoeken bij een andere belastingplichtige, een aanklacht, een gerechtelijke inlichting, een verzoek om of een mededeling van inlichtingen uit het buitenland (internationale overeenkomst, douanereglementering...) of inlichtingen van een andere dienst van de Federale Overheidsdienst Financiën of van een andere administratieve overheid (sociale sector, economische inspectie...) » (*ibid.*).

B.5.3. Het gegeven dat de wet niet uitdrukkelijk definieert wat moet worden begrepen onder het begrip « voorbereiding » van een onderzoek of van een controle heeft niet noodzakelijk tot gevolg dat het criterium van onderscheid, dat gedeeltelijk op dat begrip steunt, niet objectief of irrelevant zou zijn. Wanneer daarover niets in de wet staat, moet dat begrip in de gebruikelijke betekenis ervan worden begrepen. Het impliceert dat werkzaamheden die erop wijzen dat de administratie een onderzoek wil openen of een controle uitvoeren ten aanzien van een bepaalde belastingplichtige, zijn verricht vóór diens aanvraag om de in de wet van 8 december 1992 gewaarborgde rechten uit te oefenen, en dat die werkzaamheden worden vermeld in het dossier van de belastingplichtige.

De door de belastingplichtige geformuleerde aanvraag om toegang te hebben tot de hem betreffende persoonsgegevens kan met andere woorden niet op zich het element vormen dat aanleiding geeft tot een onderzoek of een controle op basis waarvan de toegang hem kan worden geweigerd.

B.5.4. Aldus geïnterpreteerd is het criterium van onderscheid objectief en relevant.

B.6. Om verenigbaar te zijn met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie volstaat het niet dat het onderzochte verschil in behandeling berust op een objectief en relevant criterium. De bekritiseerde maatregel moet voorts evenredig zijn met het door de wetgever nagestreefde doel.

Volgens de verzoekende partij zou de bestreden bepaling in verschillende opzichten onevenredige gevolgen hebben.

B.7.1. Wat het toepassingsgebied van de bestreden bepaling betreft, kan de wetgever niet worden verweten erin te hebben voorzien dat de uitzondering op de uitoefening van de in het geding zijnde rechten toepasbaar is op iedere belastingplichtige die het voorwerp uitmaakt van een onderzoek, van een controle of van werkzaamheden ter voorbereiding daarvan. Daar het onderzoek of de controle precies tot doel hebben eventueel gepleegde fraude te ontdekken, kan de administratie immers, vanaf de werkzaamheden ter voorbereiding ervan, geen relevant onderscheid maken onder de belastingplichtigen naargelang zij al dan niet fraude hebben gepleegd.

B.7.2. Om dezelfde reden zou de wetgever geen onderscheid hebben kunnen maken onder de belastingplichtigen naar gelang van de ernst van de feiten die hun eventueel worden verweten. Het feit dat de uitzondering op de uitoefening van de bij de wet van 8 december 1992 gewaarborgde rechten iedere belastingplichtige beoogt die het voorwerp uitmaakt van een controle, van een onderzoek of werkzaamheden ter voorbereiding daarvan, zonder onderscheid te maken naargelang het onderzoek of de controle betrekking heeft op feiten die worden verondersteld ernstig of onschuldig te zijn, heeft geen onevenredige gevolgen.

B.7.3. De weigering om de bij de wet van 8 december 1992 gewaarborgde rechten uit te oefenen, kan gelden voor alle door de belastingadministratie verwerkte persoonsgegevens met betrekking tot een belastingplichtige, met inbegrip van de gegevens die losstaan van het doel van het onderzoek of van de controle die de weigering van toegang tot die gegevens verantwoorden. Hieruit vloeit voort dat de bestreden bepaling ertoe kan leiden de bij de wet van 8 december 1992 gewaarborgde rechten verder te beperken dan wat strikt noodzakelijk is om het door de wetgever nagestreefde doel, waaraan in B.4 is herinnerd, te bereiken.

In die mate schendt artikel 11 van de wet van 3 augustus 2012 het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

B.8.1. De verzoekende partij bekritiseert voorts de ontstentenis van beperking in de tijd van de mogelijkheid om de uitoefening van de bij de wet van 8 december 1992 gewaarborgde rechten te weigeren ten aanzien van een belastingplichtige die het voorwerp zou uitmaken van werkzaamheden ter voorbereiding van een onderzoek of van een onderzoek dat zelfs meerdere jaren kan aanhouden.

In het advies dat zij over het voorontwerp van wet heeft uitgebracht, had de afdeling wetgeving van de Raad van State eveneens gewezen op de afwezigheid van een duidelijke beperking in de tijd van de mogelijkheid om de bestreden bepaling toe te passen (*Parl. St.*, Kamer, 2011-2012, DOC 53-2343/001, p. 23).

B.8.2. Zoals is aangegeven in B.5.3 moet het aanvangspunt van de periode tijdens welke de uitoefening van de bij de wet van 8 december 1992 gewaarborgde rechten kan worden geweigerd aan de belastingplichtige, gesitueerd worden vóór de aanvraag van de belastingplichtige en moet het *a posteriori* controleerbaar zijn door de vermelding van de verrichte voorbereidende werkzaamheden in zijn dossier.

B.8.3. Met betrekking tot het einde van de periode tijdens welke de uitoefening van die rechten kan worden geweigerd aan de belastingplichtige, preciseert de bestreden bepaling dat de maatregel « onmiddellijk [wordt] opgeheven na het afsluiten van de controle of het onderzoek » en dat de belastingplichtige daarvan onverwijld op de hoogte wordt gebracht.

B.8.4. Het aanvangspunt en het einde van de periode tijdens welke de uitoefening van de bij de wet van 8 december 1992 gewaarborgde rechten kan worden geweigerd aan de belastingplichtige omdat een onderzoek of een controle te zijnen aanzien wordt uitgevoerd, worden dus voldoende gepreciseerd in de bestreden bepaling.

B.8.5. De bepaling preciseert evenwel niet hoe lang de voorbereidende werkzaamheden die de schorsing van de rechten verantwoorden, kunnen duren. Hieruit kan voortvloeien dat, wanneer die voorbereidende werkzaamheden voortduren of wanneer de belastingadministratie vervolgens geen onderzoek of controle opent, de schorsing van de rechten langer kan duren dan wat strikt noodzakelijk is. In die mate schendt artikel 11 van de wet van 3 augustus 2012 het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

B.9. Het middel is gegrond in de in B.7.3 en B.8.5 aangegeven mate.

Artikel 11 van de wet van 3 augustus 2012 waarbij een paragraaf 7 in artikel 3 van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens wordt ingevoegd, dient te worden vernietigd, enerzijds, in zoverre het de verantwoordelijke voor de verwerking van de gegevens toelaat de uitoefening van de bij de artikelen 9, § 2, 10 en 12 van die laatste wet gewaarborgde rechten te weigeren ten aanzien van de persoonsgegevens van de belastingplichtige die losstaan van het doel van het lopende onderzoek of de lopende controle en, anderzijds, in zoverre het niet voorziet in een beperking in de tijd van de mogelijkheid om een uitzondering te maken op de toepassing van die rechten die wordt verantwoord door het verrichten van werkzaamheden ter voorbereiding van een controle of van een onderzoek.

Ten aanzien van artikel 8 van de wet van 3 augustus 2012

B.10. Artikel 8 van de wet van 3 augustus 2012 richt, binnen de Federale Overheidsdienst Financiën, de Dienst voor informatieveiligheid en bescherming van de persoonlijke levenssfeer op, die met name ermee belast is om, vóór de beslissing van de verantwoordelijke voor de verwerking, na te gaan of is voldaan aan de

toepassingsvoorwaarden van de schorsing van de bij de artikelen 9, § 2, 10 en 12 van de wet van 8 december 1992 gewaarborgde rechten.

B.11. Het tegen die bepaling gerichte middel is afgeleid uit de schending van artikel 170 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 28, lid 1, van de richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en met artikel 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

B.12.1. Artikel 170 van de Grondwet bevat het beginsel van de wettigheid van de belasting. De grief van de verzoekende partij heeft betrekking op het feit dat de bij de bestreden bepaling opgerichte dienst deel uitmaakt van de Federale Overheidsdienst Financiën, hetgeen de onafhankelijkheid ervan niet zou waarborgen. Die grief staat los van het beginsel van de wettigheid van de belasting.

De twee andere bepalingen waarvan de schending wordt aangevoerd door de verzoekende partij zijn internationaalrechtelijke bepalingen waaraan het Hof niet rechtstreeks vermag te toetsen.

B.12.2. Het aanvoeren, door de verzoekende partij in haar memorie van antwoord, van de schending van artikel 22 van de Grondwet, vormt een nieuw middel dat niet kan worden aanvaard krachtens artikel 85 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof.

B.13. Het middel is niet ontvankelijk.

Om die redenen,

het Hof

- vernietigt artikel 11 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 », in zoverre het de verantwoordelijke voor de verwerking van de gegevens toelaat de uitoefening te weigeren van de bij de artikelen 9, § 2, 10 en 12 van de wet van 8 december 1992 « tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens » gewaarborgde rechten ten aanzien van de persoonsgegevens van de belastingplichtige die losstaan van het doel van het lopende onderzoek of van de lopende controle en in zoverre het niet voorziet in een beperking in de tijd van de mogelijkheid om een uitzondering te maken op de toepassing van die rechten die verantwoord is door de uitvoering van werkzaamheden ter voorbereiding van een controle of van een onderzoek;

- onder voorbehoud van de in B.5.3 vermelde interpretatie, verwerpt het beroep voor het overige.

Aldus uitgesproken in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op de openbare terechtzitting van 27 maart 2014.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

J. Spreutels