# Grondwettelijk Hof (Arbitragehof): Arrest van 27 Maart 2014 (België). RG 51/2014

* Datum : 27-03-2014
* Taal : Nederlands
* Sectie : Rechtspraak
* Bron : Justel N-20140327-5
* Rolnummer : 51/2014

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.
(...)
II. In rechte
(...)
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,
P.-Y. Dutilleux
De voorzitter,
J. Spreutels