

COMMENTAIRE publié dans **JDE N° 201 - 7/2013** - p. 268 - 15/09/2013

Arrêt « Commission c. Belgique » : la fin de l'exonération des intérêts d'épargne [\[1\]](#) ?

Olivier Hermand [\[2\]](#)

Edoardo Traversa [\[3\]](#)

L'avantage fiscal octroyé par la Belgique sur les intérêts de dépôts d'épargne auprès de banques belges est condamné par la Cour de justice

Les causes de justification d'un avantage fiscal permettant à un État membre d'en circonscrire l'application à des situations nationales sont interprétées de manière très stricte

La Belgique va devoir modifier le régime fiscal des dépôts d'épargne dans un contexte européen où les mécanismes d'échanges d'informations en matière fiscale entre États membres se perfectionnent

Introduction

Dans un contexte où les États membres doivent, en matière de fiscalité directe, respecter les libertés fondamentales du TFUE, il est risqué pour un État membre de conditionner l'octroi d'avantages fiscaux à un critère de localisation sur le territoire national. L'arrêt du 6 juin 2013 en est une illustration, qui, au vu de la jurisprudence antérieure de la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après la « Cour »), apparaît presque banale. Par cette décision, la Cour met un terme à une procédure en manquement intentée en 2006 par la Commission contre la Belgique concernant la fiscalité des intérêts des dépôts d'épargne. La Cour entérine la thèse de la Commission selon laquelle la législation belge (plus précisément l'article 21, 5^o, du Code des impôts sur les revenus) est contraire au droit européen et, en particulier, aux articles 56 et 63 TFUE ainsi qu'aux articles 36 et 40 de l'accord sur l'Espace économique européen (» Accord E.E.E. »), en ce que le bénéfice d'une exonération fiscale sur la première tranche de 1.880 EUR [\[4\]](#) était réservé, parmi d'autres conditions [\[5\]](#), aux intérêts payés par les banques résidentes en excluant ceux payés par les banques établies à l'étranger.

Il s'agit de la seconde fois que la Cour examine la question de la conformité au droit européen de cette exonération. Toutefois, lors de la première procédure (sur question préjudicielle), en 1988, la Cour n'avait pu vérifier la compatibilité de cette mesure avec la libre circulation des capitaux (de laquelle dépendait selon la Cour la libre prestation des services bancaires), dès lors qu'à l'époque, la libéralisation des mouvements des capitaux en cours ne concernait pas encore les avoirs en comptes courants et en dépôts auprès des établissements de crédit [\[6\]](#).

Solution adoptée

Dans l'arrêt commenté, la Cour estime qu'une telle exonération induit une différence de traitement qui a pour effet de « dissuader les résidents belges d'avoir recours aux services de banques établies dans d'autres États membres et de dissuader les titulaires d'un compte épargne auprès d'une banque établie sur le territoire belge de transférer leur compte vers une banque établie dans un autre État membre » [\[7\]](#), mais également de décourager les banques étrangères d'offrir leurs services en Belgique.

Un des axes majeurs de défense de l'État belge se basait sur la nécessité d'assurer les contrôles fiscaux [8] et la lutte contre la fraude fiscale ou les abus [9]. Toutefois, dans le contexte particulier de la taxation des intérêts d'épargne, la première cause de justification a logiquement été écartée par la Cour, dans la mesure où il existe, outre d'une directive générale sur la coopération administrative en matière fiscale (et de la possibilité de demander au contribuable les informations nécessaires) [10], une directive spécifique instaurant un système d'échange automatique d'informations entre États membres [11] (et certains pays ou territoires tiers) visant précisément les revenus de l'épargne dont les intérêts sur dépôts [12]. En ce qui concerne la seconde, la Cour rappelle que des mesures attentatoires aux libertés de circulation visant à lutter contre la fraude et l'évasion fiscales ne sont admissibles que si elles visent des montages purement artificiels dont le but est de contourner la loi fiscale [13], ce qui n'inclut pas le placement de sommes sur un dépôt d'épargne.

Analyse

L'élément qui a sans doute le plus déforcé la position belge est la carence inhérente au système du précompte dit libératoire qui caractérise l'imposition des revenus d'épargne en Belgique. En effet, selon la loi, l'avantage fiscal dont question (exonération d'une première tranche de revenus sous la forme d'intérêts de dépôts d'épargne) ne peut être revendiqué qu'une seule fois par an et par un même contribuable. Toutefois, en pratique, vu l'absence d'obligation de déclaration de ces revenus dans la déclaration annuelle à l'impôt des personnes physiques par les contribuables, il est possible de bénéficier plusieurs fois de l'exonération en détenant des comptes d'épargne auprès de diverses banques.

Cette fraude est rendue possible dès lors que la banque belge, débitrice des revenus d'intérêts, applique l'exemption à la source et prélève le précompte mobilier sur la partie excédant la tranche exonérée. Même dans cette dernière hypothèse, la banque n'a aucune obligation de communication de l'identité des bénéficiaires dans le cadre de ses obligations déclaratives au précompte mobilier. En effet, la seule technique fiscale réaliste pour lutter contre ces abus reviendrait à prévoir que le contribuable, qui entre dans les conditions pour bénéficier de cette exonération, soit tenu de déclarer ses revenus d'intérêts et d'en revendiquer le bénéfice (au travers de sa déclaration fiscale). Ceci impliquerait toutefois de renoncer au maintien de l'anonymat, un tabou politique en Belgique [14].

Dès lors, il n'est pas étonnant qu'en réponse à l'État belge invoquant l'argument selon lequel permettre l'application de cette exonération fiscale aux intérêts de source non belge pourrait conduire à des abus consistant en ce que des contribuables belges bénéficient plusieurs fois cet avantage fiscal dans un contexte transfrontalier, la Cour rappelle que « le risque de fraude ou d'abus, invoqué par le gouvernement belge, est inhérent au système d'exonération national et n'est pas tributaire de l'existence d'un élément transfrontalier ».

Apport de l'arrêt

De manière plus générale, on peut en déduire que, dans le cadre de l'analyse d'une mesure fiscale nationale dont la compatibilité avec le droit européen est mise en cause, une cause de justification fondée sur la lutte contre les abus ou fraudes ne sera pas admise si ces abus ou fraudes, en

l'espèce, l'application multiple de l'exonération, sont également existants dans un contexte purement national ou local. Cette réserve comporte une portée pratique considérable à chaque fois qu'une disposition fiscale fait l'objet d'abus tant dans un contexte interne que dans un contexte international. Dans un tel cas, il est très improbable que la Cour accepte la justification de mesures visant à contrer ces abus uniquement dans les situations transfrontières.

Par ailleurs, l'arrêt commenté participe d'un contexte général, qui dépasse même le cadre de l'Union européenne, où les États sont de plus en plus contraints, pour sauvegarder leur assiette fiscale, de préférer des instruments de coopération administrative et d'échange d'information à des mesures visant à octroyer des avantages fiscaux à leurs résidents ou nationaux, ou inversement à pénaliser les personnes ou opérations situées hors du territoire national [\[15\]](#). Ces instruments de coopération se multipliant, tant au sein de l'Union européenne qu'au sein d'autres organisations internationales telles que l'O.C.D.E. qu'à l'initiative unilatérale de certains États, il est probable que la Cour admette de plus en plus difficilement des justifications basées sur l'efficacité des contrôles fiscaux à l'avenir.

Toutefois, si la jurisprudence de la Cour est claire dans ses principes, son application pour les États membres se heurte à des difficultés pratiques qu'il ne faudrait pas sous-estimer. L'exonération des intérêts des comptes d'épargne est, à ce titre, un bon exemple.

Conséquences pratiques

À la suite de cette condamnation, la Belgique se trouve face à l'obligation de modifier l'avantage fiscal en matière de dépôts belges d'épargne. Plusieurs pistes s'ouvrent à elle.

Elle peut choisir de supprimer l'avantage fiscal, de sorte que les intérêts perçus par les résidents fiscaux belges sur leurs comptes d'épargne seraient désormais soumis à un précompte mobilier libératoire. Même dans cette hypothèse, politiquement peu réaliste, il subsisterait toutefois une différence de traitement due à la différence de technique de perception de l'impôt dans la mesure où les intérêts de source belge seront précomptés à la source (ainsi que les intérêts de source étrangère, mais payés au travers d'un intermédiaire belge), là où la plupart des intérêts de source étrangère devront faire l'objet d'une déclaration à l'impôt des personnes physiques [\[16\]](#) et donc d'un paiement différé. Il s'agirait toutefois d'une discrimination à rebours au détriment des clients des banques belges, qui ne poserait pas de problèmes de compatibilité avec les libertés de circulation, mais qui nécessiterait une analyse de conformité avec le principe constitutionnel d'égalité.

Une deuxième piste est l'extension de l'avantage fiscal aux carnets de dépôt détenus dans des établissements de crédit situés en dehors de la Belgique afin de mettre un terme à la restriction. Il semblerait que l'impact budgétaire d'une modification dans ce sens serait relativement faible. En effet, même en supprimant la condition de résidence, la liste des conditions auxquelles doivent satisfaire les dépôts d'épargne qualifiant pour l'exonération de précompte mobilier demeure longue, et il semble improbable qu'une banque étrangère envisage de développer un nouveau produit de dépôt d'épargne conforme à ces exigences à l'attention des (seuls) résidents fiscaux belges. Sauf à considérer que ces autres conditions constituent des discriminations indirectes [\[17\]](#), il s'agit d'une piste conforme au droit européen.

Quoi que fasse la Belgique concernant l'exonération en cause dans l'arrêt commenté, il est probable qu'elle soit amenée à revoir une autre partie de la législation concernant la taxation des intérêts d'épargne. En effet, une question préjudicielle a été posée en février 2013 par la Cour constitutionnelle à la Cour sur la compatibilité avec les libertés de circulation du taux préférentiel de 15% applicables au-delà de la tranche exonérée aux intérêts payés par les banques belges sur les dépôts d'épargne, alors que les intérêts payés par des banques étrangères sont toujours soumis à un taux supérieur (aujourd'hui 25%, à l'époque du recours 21%) [\[18\]](#). Affaire à suivre...



-
- [1] C.J., 6 juin 2013, *Commission c. Belgique*, C-383/10, non encore publié au *Recueil*.
- [2] L'auteur est associé chez Price Waterhouse Coopers et maître de conférences à l'U.C.L. Il peut être contacté à l'adresse suivante : olivier.hermand@pwc.be.
L'auteur est avocat au barreau de Bruxelles (cabinet Liedekerke), professeur à l'Université catholique de Louvain et titulaire de la Chaire PwC de droit fiscal. Il peut être contacté à l'adresse suivante : edoardo.traversa@uclouvain.be.
- [3] Ce montant correspond au montant de base de 1.250 EUR, indexé pour l'exercice d'imposition 2014.
- [4] Article 21, 5^o, du Code belge des impôts sur les revenus (C.I.R.) et article 2 de l'arrêté royal du 27 août 1993 d'exécution du C.I.R.
- [5] C.J., 21 septembre 1998, *Van Eycke*, aff. 267/86, point 23. Voy. aussi les avis du Conseil d'État n^{os} 49.667/1 et 49.668/1 du 26 mai 2011, *Doc. parl.*, Sénat, 2010-2011, n^o 5-822/2, p. 2.
- [6] Arrêt *Commission c. Belgique*, précité, point 47.
Arrêt *Commission c. Belgique*, précité, point 15; voy. aussi C.J., 15 mai 1997, *Futura Participations s.a. et Singer c. Administration des contributions*, C-250/95, *Rec.*, I, p. 2471.
- [7] La Cour a reconnu que l'efficacité des contrôles fiscaux constituait une raison impérieuse d'intérêt général.
- [8] Voy. notamment C.J., 16 juillet 1998, *Imperial Chemical Industries plc c. Kenneth Hall Colmer (Her Majesty's Inspector of Taxes)*, C-264/96, *Rec.*, I, p. 4695.
- [9] Arrêt *Commission c. Belgique* précité, points 52 à 57.
L'argument du gouvernement belge concernant l'efficacité des contrôles fiscaux n'a pas la même pertinence selon que la restriction vise des États membres de l'Union européenne ou des États tiers. Voy. O. Hermand et M. Protin, « Libre circulation des capitaux et précompte mobilier sur dividendes : condamnation du régime des *holdings* et des sociétés d'investissement », in E. Traversa et I. Richelle (dir.), *Fiscalité internationale en Belgique - Tendances récentes*, Bruxelles, Bruylant, 2013, pp. 149-175.
- [10] Sur la directive épargne, voy. notamment J. Malherbe et O. Hermand, « La nouvelle directive du 3 juin 2003 sur la fiscalité de l'épargne : éléments d'actualité », *J.T.*, 2004, pp. 145-150.
- [11] Arrêt *Commission c. Belgique*, précité, points 64 et 65.
On notera que ce sujet a fait l'objet de vives discussions en Belgique dans le cadre du budget 2012 et a conduit à l'adoption de mesures ayant pour objectif notamment de supprimer
- [12] l'anonymat. Cependant, même dans ce cadre, le produit « dépôts d'épargne » échappait aux

mesures mises en place et l'anonymat fut maintenu pour ce produit. Ensuite, ces mesures ont entièrement été balayées dans le cadre du budget 2013 et il en résulte que l'anonymat est à nouveau de mise pour la plupart des revenus de nature mobilière. Pour une analyse détaillée des mesures 2012, voy. O. Hermand et A. Lagache, « Réforme de la fiscalité mobilière - Intérêts, dividendes et plus-values mobilières à l'impôt des personnes physiques », in E. Traversa *e.a.* (éds), *Dialogues de la fiscalité (Anno 2012)*, Bruxelles, Larcier, 2013, pp. 29-63.

On pense notamment aux développements américains FATCA, à la signature imminente d'un accord bilatéral FATCA entre la Belgique et les États-Unis, à la directive 2011/16/UE relative à la coopération administrative en matière fiscale, à la révision de la directive [15] épargne, voire une « rénovation » complète inspirée de l'idée d'un FATCA européen, à la révision des clauses d'échange de renseignements de nombreuses conventions préventives, etc.).

[16] Sans soumission aux additionnels communaux, voy. C.J., 1^{er} juillet 2010, *Dijkman c. Belgique*, C-233/09, *Rec.*, I, p. 6649.

Voy. à ce propos les critiques du Conseil d'État belge à propos des bons d'État dits « Leterme ». Ces bons d'État, émis pendant la période du 24 novembre 2011 au 2 décembre 2011 et souscrits le 4 décembre 2011, voient leurs intérêts bénéficier du taux privilégié de [17] 15% (article 534 C.I.R.), alors que ceux provenant des autres bons d'État sont désormais soumis au taux standard de 25%. Avis du Conseil d'État n° 50.742/1/2 du 20 décembre 2011, *Doc. parl.*, Ch. repr., 2011-2012, n° 53-1952/013, pp. 12 à 14; compte rendu intégral du 22 décembre 2011, *Doc. parl.*, Ch. repr., 2011-2012, n° 53-PLEN062, pp. 128-129.

[18] C. const., 21 février 2013, arrêt n° 18/2013, www.const-court.be.