# Cour constitutionnelle (Cour d'Arbitrage): Arrêt du 7 mai 2015 (Belgique). RG 54/2015

* Date : 07-05-2015
* Language : French
* Section : Case law
* Source : Justel F-20150507-3
* Role number : 54/2015

La Cour constitutionnelle,
composée des présidents A. Alen et J. Spreutels, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet et R. Leysen, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président A. Alen,
après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :
I. Objet du recours et procédure
Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 31 janvier 2014 et parvenue au greffe le 3 février 2014, un recours en annulation des articles 70, 71, 73 et 74 de la loi du 30 juillet 2013 portant des dispositions diverses (modification de l'article 161ter du Code des droits de succession), publiée au Moniteur belge du 1er août 2013, deuxième édition, a été introduit par la SA « Argenta Banque d'Epargne », la SA « Axa Bank Europe », la SA « Bank J. Van Breda & C° », la SCRL « BKCP », la SA « Crelan », la SA « Delta Lloyd Bank » et la SA « VDK Spaarbank », toutes assistées et représentées par Me P. Berger, Me M. Deketelaere et Me I. Van Biesen, avocats au barreau d'Anvers.
(...)
II. En droit
(...)
Quant aux dispositions attaquées
B.1. Les parties requérantes poursuivent l'annulation des articles 70, 71, 73 et 74 de la loi du 30 juillet 2013 portant des dispositions diverses, qui disposent :
« Art. 70. A l'article 161ter, 2 °, du Code des droits de succession, inséré par la loi du 22 juillet 1993, modifié par l'arrêté royal du 13 juillet 2001 et par les lois des 5 août 2003, 22 décembre 2003 et 17 juin 2013, les modifications suivantes sont apportées :
1° le taux ' 0,0965 p.c. ' est remplacé par le taux ' 0,1200 p.c. ';
2° le taux ' 0,0925 p.c. ' est remplacé par le taux ' 0,1929 p.c. '.
Art. 71. Le paiement, fait au plus tard le 30 septembre 2013, par les établissements de crédit, de la taxe annuelle établie par l'article 161bis du Code des droits de succession et exigible le 1er janvier 2013, est considéré avoir eu lieu le 31 mars 2013 pour la partie soumise aux dispositions de la loi du 17 juin 2013 portant des dispositions fiscales et financières et des dispositions relatives au développement durable.
[...]
Art. 73. L'article 70, 1°, produit ses effets le 1er janvier 2013.
L'article 70, 2 °, entre en vigueur le 1er janvier 2014.
Art. 74. L'augmentation du tarif visé à l'article 70, 1 °, est payable au plus tard le 30 septembre 2013 ».
B.2. La taxe annuelle sur les organismes de placement collectif a été instaurée par l'article 73 de la loi du 22 juillet 1993 portant des dispositions fiscales et financières. Depuis l'arrêté royal du 18 novembre 1996 « modifiant le Code des droits de succession, en application des articles 2, § 1er, et 3, § 1er, 2°, de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne », la taxe est également due par les établissements de crédit qui attribuent certains revenus mobiliers exonérés pour les épargnants qui bénéficient de ces revenus. La taxe prévue par l'article 161bis, § 4, du Code des droits de succession (ci-après : la taxe d'abonnement) s'applique aux établissements de crédit régis par la loi du 22 mars 1993 « relative au statut et au contrôle des établissements de crédit », qui attribuent des revenus ou dividendes visés à l'article 21, 5° et 6°, du Code des impôts sur les revenus 1992 (CIR 1992). La taxe d'abonnement est due sur une quotité du montant total, au 1er janvier de l'année d'imposition, des dépôts d'épargne visés à l'article 21, 5°, du CIR 1992, non compris les intérêts afférents à l'année précédente. Cette quotité est égale à la proportion entre le total des revenus non imposables sur la base de l'article 21, 5°, précité (les carnets d'épargne dits exonérés), et le total des revenus attribués pour l'année précédant l'année d'imposition.
B.3. Concernant les dispositions attaquées, qui résultent de différents amendements (Doc. parl., Chambre, 2012-2013, DOC 53-2891/004, pp. 36-38), le ministre des Finances a déclaré qu'« en ce qui concerne la taxe d'abonnement [...], une taxe bancaire supplémentaire a effectivement été prévue ». Le ministre la qualifie néanmoins d'« opération neutre pour l'Etat qui constitue une simple compensation de la perte de recettes liée au démantèlement du fonds de garantie des dépôts. De l'avis du ministre, les montants estimés, par exemple 40 millions d'euros en 2013, restent raisonnables » (Doc. parl., Chambre, 2012-2013, DOC 53-2891/007, p. 56).
Quant au fond
En ce qui concerne les premier et deuxième moyens
B.4.1. Dans le premier moyen, les parties requérantes font valoir que les articles 70, 71, 73 et 74 de la loi du 30 juillet 2013 violent les articles 10 et 11, combinés avec l'article 172, de la Constitution, en ce qu'ils préjudicieraient de manière disproportionnée les établissements de crédit qui se financent principalement par la sollicitation de dépôts auprès du grand public par rapport aux établissements de crédit qui se financent principalement sur le marché des capitaux.
B.4.2. Le deuxième moyen est pris de la violation des articles 10, 11 et 172 de la Constitution, combinés avec les principes de bonne législation, en particulier le principe de prévoyance, le principe du raisonnable et le principe de motivation.
B.4.3. L'article 172, alinéa 1er, de la Constitution constitue une application particulière, en matière fiscale, du principe d'égalité et de non-discrimination garanti par les articles 10 et 11 de la Constitution.
Les principes de bonne législation énoncés dans le deuxième moyen n'étant pas des normes de référence à moins d'être combinés avec les dispositions constitutionnelles invoquées dans le premier moyen, les deux moyens sont examinés conjointement.
B.5.1. L'article 70 de la loi du 30 juillet 2013 portant des dispositions diverses modifie l'article 161ter, 2°, du Code des droits de succession. Le taux de 0,1929 %, mentionné dans cet article, s'applique à la quotité des dépôts d'épargne visée à l'article 161bis, § 4, du Code des droits de succession. Cet article 161bis, § 4, dispose :
« En ce qui concerne les établissements de crédit, la taxe est due sur une quotité du montant total, au 1er janvier de l'année d'imposition, des dépôts d'épargne visés à l'article 21, 5°, du Code des impôts sur les revenus 1992, non compris les intérêts afférents à l'année précédente. Cette quotité est égale à la proportion entre le total des revenus non imposables sur base dudit article 21, 5°, et le total des revenus attribués pour l'année précédant l'année d'imposition ».
Les « établissements de crédit » dont il est question sont ceux qui sont visés à l'article 161, 4°, du Code des droits de succession, à savoir « les établissements de crédit régis par la loi du 22 mars 1993 relative au statut et au contrôle des établissements de crédit, qui attribuent des revenus ou des dividendes visés à l'article 21, 5° et 6°, du Code des impôts sur les revenus 1992 ».
La loi du 22 mars 1993 relative au statut et au contrôle des établissements de crédit a entre-temps été abrogée par la loi du 25 avril 2014 relative au statut et au contrôle des établissements de crédit. L'article 1er, § 3, de la loi du 25 avril 2014 définit à l'heure actuelle un « établissement de crédit » comme étant une entreprise belge ou étrangère « dont l'activité consiste à recevoir du public des dépôts d'argent ou d'autres fonds remboursables et à octroyer des crédits pour [son] propre compte ».
B.5.2. Les articles 71, 73 et 74 de la loi attaquée du 30 juillet 2013 comprennent, d'une part, un régime transitoire pour la situation particulière de l'année 2013 et, d'autre part, des dispositions d'entrée en vigueur. Au cours des travaux préparatoires, il a été observé à ce sujet que la taxe, instaurée par l'article 161bis du Code des droits de succession, doit en principe être payée par les établissements de crédit au plus tard le 31 mars 2013. La taxe pour les établissements de crédit ayant toutefois été augmentée en 2013 par la loi du 17 juin 2013, ceux-ci peuvent s'acquitter de la taxe au plus tard le 30 septembre 2013 (Doc. parl., Chambre, 2012-2013, DOC 53-2891/004, p. 38).
B.6. Les parties requérantes critiquent à titre principal l'identité de traitement, sans justification raisonnable, des établissements de crédit qui se financent principalement par la sollicitation de dépôts auprès du grand public et des établissements de crédit qui se financent principalement sur le marché des capitaux. Les deux catégories d'établissements de crédit se trouveraient dans des situations essentiellement différentes.
B.7. Il appartient au législateur de fixer la base et le taux de l'impôt. Il dispose en la matière d'un large pouvoir d'appréciation.
En effet, les mesures fiscales constituent un élément essentiel de la politique socioéconomique. Elles assurent non seulement une part substantielle des recettes qui doivent permettre la réalisation de cette politique, mais elles permettent également au législateur d'orienter certains comportements et d'adopter des mesures correctrices afin de donner corps à la politique sociale et économique.
Les choix sociaux qui doivent être réalisés lors de la collecte et de l'affectation des ressources relèvent par conséquent du pouvoir d'appréciation du législateur. En conséquence, il appartient au législateur d'apprécier si une taxe déterminée doit être maintenue ou augmentée. Le fait que des établissements de crédit se financent principalement par la sollicitation de dépôts auprès du grand public et que les autres établissements de crédit se financent principalement sur le marché des capitaux n'empêche pas que le législateur les soumette tous à la même taxe d'abonnement, pour autant que cette identité de traitement repose sur une justification raisonnable.
B.8.1. En augmentant la taxe d'abonnement, les dispositions attaquées ont pour objectif, selon le Conseil des ministres, d'inciter les établissements de crédit à investir davantage dans l'économie réelle, puisque les institutions financières ont intérêt à ne plus orienter leurs clients vers des dépôts mais vers d'autres produits financiers.
En outre, l'augmentation de la taxe d'abonnement représente, selon le législateur, une compensation pour la perte de recettes liée au démantèlement du fonds de garantie des dépôts (Doc. parl., Chambre, 2012-2013, DOC 53-2891/007, p. 56).
Les objectifs poursuivis en l'espèce par le législateur sont dès lors liés à la réalisation d'un équilibre budgétaire et à l'orientation de la politique socioéconomique qu'il est habilité à poursuivre en adoptant des mesures fiscales. Le choix politique d'inciter, par une augmentation du taux de la taxe d'abonnement, les établissements de crédit à investir davantage dans l'économie réelle relève dès lors de la liberté d'appréciation du législateur.
Compte tenu de ces objectifs du législateur, l'augmentation de la taxe d'abonnement sur les dépôts d'épargne réglementés n'est pas dénuée de justification raisonnable, pour autant que cette taxe n'ait pas d'effets disproportionnés.
B.8.2. Le taux de la taxe d'abonnement, que les dispositions attaquées ont pour objet d'augmenter, est identique pour tous les établissements de crédit. Bien que l'incidence relative de cette augmentation soit plus importante pour les établissements de crédit qui se financent principalement par la sollicitation de dépôts, il ne saurait être soutenu que cette taxe est disproportionnée aux objectifs poursuivis. Eu égard à l'objectif du législateur consistant à inciter les établissements de crédit à investir davantage dans l'économie réelle, les augmentations attaquées ne sont pas disproportionnées à l'objectif poursuivi.
B.9. Les premier et deuxième moyens ne sont pas fondés.
En ce qui concerne le troisième moyen
B.10. Dans le troisième moyen, les parties requérantes font valoir que les articles 70, 1°, 71, 73, alinéa 1er, et 74 de la loi du 30 juillet 2013 violent les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec le principe de la sécurité juridique, avec le principe de la non-rétroactivité des lois et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, au motif que l'augmentation de la taxe d'abonnement s'appliquerait au montant des dépôts d'épargne au 31 décembre 2012 et serait exigible au 1er janvier 2013.
B.11.1. Une règle de droit fiscal ne peut être qualifiée de rétroactive que si elle s'applique à des faits, actes et situations qui étaient définitifs au moment où elle a été publiée.
B.11.2. Selon l'article 73 de la loi du 30 juillet 2013, l'augmentation du taux de la taxe d'abonnement à 0,1200 % a sorti ses effets à partir du 1er janvier 2013. La taxe d'abonnement est prélevée, conformément à l'article 161bis, § 4, du Code des droits de succession, sur « une quotité du montant total, au 1er janvier de l'année d'imposition, des dépôts d'épargne visés à l'article 21, 5°, du Code des impôts sur les revenus 1992 ».
B.11.3. L'augmentation du taux de la taxe d'abonnement au 1er janvier 2013 s'applique à une situation qui est devenue définitive. Le montant total des dépôts d'épargne visés à l'article 21, 5°, du CIR 1992 est en effet déjà établi à cette date.
B.11.4. Par ailleurs, il ressort des travaux préparatoires de l'article 71 de la loi du 30 juillet 2013 portant des dispositions diverses qu'un paiement de la taxe annuelle au plus tard le 30 septembre 2013 est assimilé, à titre transitoire, à un paiement réalisé le 31 mars 2013, le législateur s'étant rendu compte que l'augmentation du taux était postérieure au moment où la taxe devait être payée.
En effet, les travaux préparatoires mentionnent ce qui suit :
« La première mesure transitoire règle la situation particulière propre à 2013. En principe, la taxe, établie par l'article 161bis du Code droits de succession, doit être payée par les établissements de crédit au plus tard le 31 mars de l'année d'imposition. La loi du 17 juin 2013 précitée (M.B. 28 juin 2013) ayant majoré la taxe due par les établissements de crédit pour 2013, ceux-ci peuvent compléter le paiement au plus tard le 30 septembre 2013 » (Doc. parl., Chambre, 2012-2013, DOC 53-2891/004, p. 38).
B.11.5. L'article 73, alinéa 1er, attaqué, de la loi du 30 juillet 2013 confère dès lors un effet rétroactif à l'article 70, 1°, attaqué, de cette loi.
B.12. La non-rétroactivité des lois est une garantie qui a pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse prévoir, dans une mesure raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli. La rétroactivité peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable pour réaliser un objectif d'intérêt général.
B.13. L'intérêt général peut exiger qu'une mesure fiscale que le législateur considère comme nécessaire ait un effet rétroactif, à la suite duquel il est impossible pour les contribuables de réduire par anticipation les effets poursuivis par la mesure.
Comme il est dit en B.8.1, l'objectif de l'augmentation de la taxe d'abonnement est double : d'une part, compenser la perte de moyens budgétaires et, d'autre part, inciter les établissements de crédit à investir dans l'économie réelle.
Ni les travaux préparatoires, ni le mémoire du Conseil des ministres ne font toutefois apparaître pourquoi il était indispensable, pour atteindre ces objectifs, de conférer un effet rétroactif à l'augmentation attaquée. Le second objectif ne peut du reste valoir que pour l'avenir et non pour le passé.
B.14. Il découle de ce qui précède que la rétroactivité des dispositions attaquées n'est pas justifiée.
B.15. Le troisième moyen est fondé.
En ce qui concerne le quatrième moyen
B.16. Dans le quatrième moyen, les parties requérantes font valoir que les articles 70, 71, 73 et 74 de la loi du 30 juillet 2013 violent les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec la liberté de commerce et d'industrie, au motif que les grandes banques universelles, qui recourent surtout au financement sur le marché des capitaux, pourraient proposer grâce à ces dispositions des conditions de marché plus attrayantes que les banques d'épargne ordinaires.
B.17. La liberté de commerce et d'industrie ne peut être conçue comme une liberté absolue. Elle ne fait pas obstacle à ce que la loi règle l'activité économique des personnes et des entreprises. Le législateur n'interviendrait de manière déraisonnable que s'il limitait la liberté de commerce et d'industrie sans aucune nécessité ou si cette limitation était disproportionnée au but poursuivi.
B.18. En augmentant le taux de la taxe d'abonnement, le législateur voulait notamment inciter les établissements de crédit à investir davantage dans l'économie réelle. Cette mesure, applicable à tous les établissements de crédit, n'est pas sans justification raisonnable.
B.19. Le quatrième moyen n'est pas fondé.
En ce qui concerne le cinquième moyen
B.20. Les parties requérantes allèguent dans le cinquième moyen une violation de l'article 16 de la Constitution, combiné ou non avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, au motif que le montant global de la taxe d'abonnement aurait été fixé arbitrairement et constituerait une atteinte déraisonnable à la situation patrimoniale individuelle des parties requérantes.
B.21.1. L'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme ayant une portée analogue à celle de l'article 16 de la Constitution, les garanties qu'il contient forment un ensemble indissociable avec celles qui sont inscrites dans cette disposition constitutionnelle, de sorte que la Cour tient compte de cette disposition conventionnelle lors de son contrôle des dispositions attaquées.
B.21.2. L'article 1er du Premier Protocole additionnel offre une protection non seulement contre une expropriation ou une privation de propriété (premier alinéa, deuxième phrase) mais également contre toute ingérence dans le droit au respect des biens (deuxième alinéa). Un impôt constitue, en principe, une ingérence dans le droit au respect des biens.
En outre, aux termes de l'article 1er du Premier Protocole additionnel, la protection du droit de propriété « ne [porte] pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes ».
A ce sujet, il convient d'observer que, même si le législateur fiscal dispose d'un pouvoir d'appréciation étendu, un impôt peut revêtir un caractère disproportionné et porter une atteinte injustifiée au respect des biens s'il rompt le juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général et celles de la protection du droit au respect des biens (CEDH, 31 janvier 2006, Dukmedjian c. France, § § 52-54; décision, 15 décembre 2009, Tardieu de Maleissye c. France).
B.22. La nécessité de compenser la perte de moyens budgétaires, qui résulte du prochain démantèlement du Fonds de protection des dépôts et des instruments financiers, et la volonté d'inciter les établissements de crédit à investir dans l'économie réelle sont des objectifs d'intérêt général. De tels objectifs peuvent justifier l'augmentation de la taxe attaquée.
En outre, le montant de la taxe dépend de la quotité des dépôts d'épargne réglementés dans les encours de chaque établissement de crédit. Ce critère est pertinent pour atteindre l'objectif envisagé, qui est d'inciter les établissements de crédit à investir davantage dans l'économie réelle.
Un taux de 0,1929 % (à partir du 1er janvier 2014) ne peut pas être considéré comme déraisonnable, parce qu'il n'est pas de nature à affecter de manière disproportionnée le droit d'une catégorie de personnes au respect de leurs biens.
B.23. Le cinquième moyen n'est pas fondé.
Par ces motifs,
la Cour
- annule les articles 70, 1°, 73, alinéa 1er, et 74 de la loi du 30 juillet 2013 portant des dispositions diverses;
- rejette le recours pour le surplus.
Ainsi rendu en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 7 mai 2015.
Le greffier,
P.-Y. Dutilleux
Le président,
A. Alen