

Numéro du rôle : 5782
Arrêt n° 1/2015 du 22 janvier 2015

A R R E T

---

*En cause* : le recours en annulation de l'article 106 de la loi du 17 juin 2013 portant des dispositions fiscales et financières et des dispositions relatives au développement durable, introduit par la société de droit luxembourgeois « Robeco Capital Growth Funds, SICAV » et autres.

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 23 décembre 2013 et parvenue au greffe le 24 décembre 2013, un recours en annulation de l'article 106 de la loi du 17 juin 2013 portant des dispositions fiscales et financières et des dispositions relatives au développement durable (publiée au *Moniteur belge* du 28 juin 2013) a été introduit par la société de droit luxembourgeois « Robeco Capital Growth Funds, SICAV », la société de droit néerlandais « Robeco nv » et la société de droit luxembourgeois « Franklin Templeton Investment Funds, SICAV », assistées et représentées par Me P. Smet et Me D. De Wolf, avocats au barreau de Bruxelles.

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par J. De Vleeschouwer, conseiller au SPF Finances, a introduit un mémoire et les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse.

Par ordonnance du 17 septembre 2014, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs T. Merckx-Van Goey et F. Daoût, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 8 octobre 2014 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 8 octobre 2014.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

## II. *En droit*

- A -

A.1. Les parties requérantes demandent l'annulation de l'article 106 de la loi du 17 juin 2013 portant des dispositions fiscales et financières et des dispositions relatives au développement durable en ce que cette disposition porte de 0,08 % à 0,0965 % le taux de la taxe annuelle sur les organismes de placement collectif, fixé à l'article 161<sup>ter</sup> du Code des droits de succession, et ce avec effet au 1er janvier 2013.

A.2.1. Les parties requérantes prennent un moyen unique de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 2 du Code civil. Selon les parties requérantes, la disposition attaquée augmente le taux avec effet rétroactif en ce que cette disposition est postérieure au 31 mars 2013, date ultime à laquelle la taxe sur les montants nets placés en Belgique au 31 décembre 2012 devait être payée (article 161<sup>quater</sup> du Code des droits de succession). Les parties requérantes estiment donc que l'augmentation de la taxe était applicable à une situation qui était définitive à ce moment.

Les parties requérantes considèrent que le législateur n'a pas justifié l'effet rétroactif de la disposition attaquée. Selon elles, les travaux préparatoires mentionnent uniquement l'augmentation du taux. Or, ajoutent-elles, il ressort des travaux préparatoires que le législateur était conscient du caractère rétroactif de cette loi, puisqu'il a, par la loi du 30 juillet 2013, instauré une disposition qui laisse aux entreprises d'assurances et aux

organismes de placement collectif jusqu'au 30 septembre 2013 pour payer le supplément qui découle de l'augmentation du taux. Ce paiement est censé avoir été opéré le 31 mars 2013.

A.2.2. Selon les parties requérantes, l'effet rétroactif de cette disposition discriminerait également les investisseurs qui auraient acheté ou vendu des parts des parties requérantes. Tel est le cas parce que le prix des actions SICAV est déterminé par la cotation en bourse des titres dans lesquels la SICAV investit, moins les frais de la SICAV (« valeur nette d'inventaire »).

Du fait que le taux de la taxe a été augmenté rétroactivement, la SICAV n'a pas pu tenir compte de l'augmentation de ces coûts dans la valeur nette d'inventaire. Il s'ensuit une discrimination entre les investisseurs qui ont vendu leurs actions avant l'augmentation du taux et les investisseurs qui ont vendu leurs actions après. Le premier groupe a pu sortir en échange d'une valeur trop élevée parce que l'augmentation des coûts n'était pas encore comptée, à l'époque, dans la valeur nette d'inventaire. Les parties requérantes observent que les investisseurs qui sont entrés avant l'augmentation du taux ont payé trop et ont donc été appauvris au moment de l'augmentation rétroactive de la taxe.

A.2.3. Les parties requérantes affirment qu'une loi ne peut avoir un effet rétroactif que si celui-ci est indispensable au bon fonctionnement ou à la continuité du service public. Selon elles, rien ne fait apparaître pareille nécessité. Elles concluent que la disposition attaquée a uniquement un but budgétaire, insuffisant pour justifier la rétroactivité. Elle viole donc le principe général de la non-rétroactivité, contenu à l'article 2 du Code civil.

A.3.1. Le Conseil des ministres relève qu'aucune disposition constitutionnelle ou internationale n'interdit la rétroactivité de la législation fiscale. En outre, la disposition attaquée a été adoptée en vue de réaliser un objectif d'intérêt général.

Le Conseil des ministres se réfère à cet égard à la déclaration gouvernementale du 21 novembre 2012, selon laquelle un effort supplémentaire a été demandé à ceux qui perçoivent des revenus de produits financiers. Dans ce cadre, le Conseil des ministres relève d'autres augmentations du taux du précompte mobilier sur des produits financiers, comme l'augmentation du taux du précompte mobilier sur les dividendes, intérêts et bonis de liquidation ainsi que l'instauration d'une nouvelle taxe sur les revenus de SICAF immobilières résidentielles. Le Conseil des ministres cite ensuite des travaux préparatoires dont il apparaîtrait que la mesure a été prise en exécution du budget 2013. Par ailleurs, l'augmentation du taux est une mesure consistant à atteindre les objectifs budgétaires imposés à la Belgique par l'Europe.

A.3.2. Le Conseil des ministres expose ensuite que l'augmentation du taux est minime (0,0165 %) et n'a donc qu'un impact très faible. Par ailleurs, cette imposition est portée en compte aux investisseurs. Le Conseil des ministres estime que la disposition attaquée n'a pas d'effets déraisonnables.

A.3.3. Le Conseil des ministres estime enfin qu'il n'existe pas de discrimination entre les investisseurs qui ont acheté ou vendu des parts des parties requérantes avant ou après la modification législative. L'impact de cette augmentation du taux sur la valeur nette d'inventaire a pu s'élever à 0,0165 % au maximum. Ce coût est négligeable par rapport aux frais d'entrée et de sortie. Au cas où ces frais seraient différents ou modulés, il est peut-être même impossible de comparer les différentes catégories d'investisseurs.

En outre, selon le Conseil des ministres, un investisseur prend des décisions sur la base des attentes du produit financier à moyen terme et à long terme. Dans le cadre de cette estimation, la taxe annuelle joue un rôle négligeable.

A.4.1. Les parties requérantes reconnaissent qu'une loi peut avoir un effet rétroactif lorsque celui-ci est indispensable à la réalisation d'un but d'intérêt général. Elles estiment toutefois que les travaux préparatoires cités par le Conseil des ministres ne justifient pas le caractère rétroactif de l'augmentation du taux.

Les travaux préparatoires cités mentionnent les « banques » et la « taxe d'abonnement ». Ces éléments sont totalement étrangers à la taxe annuelle sur les organismes de placement collectif. Selon les parties requérantes, il apparaît des travaux préparatoires que le législateur entendait uniquement augmenter la taxe d'abonnement. Les travaux préparatoires ne mentionnent pas la taxe annuelle et ne justifient donc *a fortiori* pas la rétroactivité de la disposition attaquée.

A.4.2. Selon les parties requérantes, les arguments du Conseil des ministres ne peuvent être suivis. Elles estiment que la déclaration gouvernementale à laquelle se réfère le Conseil des ministres ne justifie pas une augmentation rétroactive de la taxe annuelle en 2013. Le Conseil des ministres s'est également référé aux travaux préparatoires pour démontrer que cette augmentation du taux était une mesure consistant à atteindre les objectifs budgétaires imposés par l'Europe, mais les parties requérantes répètent que les travaux préparatoires mentionnent uniquement la taxe d'abonnement.

Pour le surplus, les parties requérantes relèvent que les mesures citées par le Conseil des ministres, qui s'inscrivent dans le cadre d'une augmentation générale du précompte mobilier pour d'autres produits financiers, n'ont jamais été instaurées avec effet rétroactif. Ainsi, l'augmentation du précompte mobilier sur les bonis de liquidation n'entre en vigueur que plus d'un an après la promulgation de la loi.

En outre, le Conseil des ministres ne démontre pas que la mesure serait indispensable au bon fonctionnement ou à la continuité du service public, condition pour pouvoir justifier le caractère rétroactif, d'autant que le législateur a instauré cette augmentation par erreur.

Le Conseil des ministres qualifie l'impact de la taxe annuelle sur les investisseurs individuels de « négligeable », mais cela n'est, selon les parties requérantes, pas un élément pertinent. De surcroît, les redevables ne sont pas les investisseurs individuels mais les organismes de placement collectif eux-mêmes.

- B -

#### *Quant à la disposition attaquée*

B.1. Le recours tend à l'annulation de l'article 106 de la loi du 17 juin 2013 portant des dispositions fiscales et financières et des dispositions relatives au développement durable (ci-après : la loi du 17 juin 2013), qui dispose :

« Dans l'article 161<sup>ter</sup> du Code des droits de succession, inséré par la loi du 22 juillet 1993, modifié par l'arrêté royal du 13 juillet 2001, les lois du 5 août 2003 et 22 décembre 2003, le taux ' 0,08 pc ' est remplacé par le taux ' 0,0965 pc ' à partir du 1er janvier 2013 et ' 0,0925 pc ' à partir du 1er janvier 2014 ».

Cette disposition modificative est entrée en vigueur le 8 juillet 2013.

#### *Quant au fond*

B.2. Les parties requérantes prennent un moyen unique de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 2 du Code civil, en ce que la disposition attaquée porte de 0,08 % à 0,0965 % pour 2013 le taux de la taxe annuelle sur les organismes

de placement collectif, fixé à l'article 161*ter*, 1<sup>o</sup>, du Code des droits de succession, et ce avec effet rétroactif au 1er janvier 2013.

B.3.1. 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.

De la circonstance que la taxe annuelle était en l'espèce due sur les montants nets placés en Belgique par l'organisme de placement collectif, fixés au 31 décembre 2012 (article 161*bis*, §§ 1er et 2, du Code des droits de succession) et que cette taxe devait être payée au plus tard le 31 mars 2013 (article 161*quater*, alinéa 2, du Code des droits de succession), il résulte que la situation était définitive au 31 mars 2013. A la date de l'entrée en vigueur de la disposition attaquée, la dette d'impôt était donc définitivement établie.

B.3.2. L'article 72 de la loi du 30 juillet 2013 portant des dispositions diverses dispose :

« Le paiement, fait par les organismes de placement collectif et les entreprises d'assurances, du supplément, résultant de la loi du 17 juin 2013 portant des dispositions fiscales et financières et des dispositions relatives au développement durable, de la taxe annuelle établie par l'article 161*bis* du Code des droits de succession et exigible le 1er janvier 2013, est considéré avoir eu lieu le 31 mars 2013 lorsque ce paiement a eu lieu effectivement au plus tard le 30 septembre 2013 ».

B.3.3. Il ressort par ailleurs des travaux préparatoires de cette disposition qui, à titre de mesure transitoire, assimile le paiement de la taxe annuelle effectué au plus tard le 30 septembre 2013 à un paiement effectué au 31 mars 2013, que le législateur était conscient que l'augmentation du taux était postérieure au moment où la taxe devait être payée.

En effet, il a été observé ce qui suit :

« La deuxième mesure transitoire règle la situation particulière propre à 2013 pour les organismes de placement collectif et les entreprises d'assurances. En principe, ils doivent payer la taxe établie par l'article 161*bis* du Code [des] droits de succession au plus tard le 31 mars de l'année d'imposition.

La loi du 17 juin 2013 précitée (*MB* 28 juin 2013) qui a majoré la taxe qu'ils doivent payer pour 2013 est postérieure à l'échéance des délais pour déposer la déclaration à la taxe et

payer celle-ci. C'est pourquoi les organismes de placement collectif et les entreprises d'assurances peuvent compléter le paiement au plus tard le 30 septembre 2013 » (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2891/004, p. 38).

B.3.4. L'article 106 de la loi du 17 juin 2013 a donc augmenté le taux avec effet rétroactif au 1er janvier 2013.

B.4. 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, à un degré 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.5.1. Lors de la discussion du projet de loi en commission, il a été dit ce qui suit :

« Enfin, au chapitre 9, la taxe dite d'abonnement, qui est payée par les banques, est augmentée. Il s'agit d'une mesure prise en exécution du budget 2013 » (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2756/005, p. 6).

L'article lui-même a été commenté comme suit :

« *Le secrétaire d'Etat [...]* indique qu'il a été décidé, lors du conclave budgétaire de 2012, d'imposer aux banques un montant supplémentaire de 50 millions d'euros à compter de 2013. [Il s'agit en effet d'une mesure budgétaire.] Il s'agit d'une combinaison d'une taxe d'abonnement, prévue à l'article 105 du projet de loi, et d'une contribution de stabilité, prévue à l'article 129 en projet.

Pour 2013, seule une augmentation de la taxe d'abonnement de 0,08 à 0,0965 % intervient. A partir de 2014, la contribution de stabilité financière sera adaptée en fonction du risque. Cela engendre un rendement budgétaire positif, si bien que la taxe d'abonnement peut être ramenée à 0,0925 %. La taxe d'abonnement est supprimée pour les sommes [lire : est perçue sur les sommes] déposées qui bénéficient de l'exonération de précompte mobilier » (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2756/005, p. 76).

Les travaux préparatoires mentionnent à chaque fois les « banques » et la « taxe d'abonnement » que les banques doivent payer. Bien que le taux de la taxe d'abonnement et celui de la taxe annuelle sur les organismes de placement collectif soient tous deux fixés à l'article 161<sup>ter</sup> du Code des droits de succession, il s'agit de deux impositions distinctes.

L'article 106 de la loi du 17 juin 2013 modifie le taux des deux impositions, mais, dans les travaux préparatoires, il n'est pas fait allusion à la taxe annuelle sur les organismes de placement collectif. Il s'ensuit qu'aucune justification n'a été fournie pour l'effet rétroactif de l'augmentation du taux de la taxe annuelle.

B.5.2. Selon le Conseil des ministres, cette augmentation du taux s'inscrit dans le cadre de l'augmentation générale du précompte mobilier pour les produits financiers. En outre, de telles mesures auraient déjà été annoncées dans la déclaration gouvernementale du 21 novembre 2012 :

« Dans un contexte difficile, un effort est toutefois demandé aux citoyens qui ont proportionnellement plus de moyens et aux très grandes entreprises et holdings qui ont les épaules les plus larges. On les appelle à contribuer un peu plus. Nous demandons ainsi un effort supplémentaire à celles et ceux qui bénéficient de revenus de produits financiers » (*Ann.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-79, p. 8).

Dans la foulée, plusieurs mesures concrètes ont été énumérées :

« Le système des 21 % plus 4 % sera remplacé par un taux unique de 25 %, qui sera libérateur. Conséquence directe, le mécanisme lié à la différence entre 21 % et 25 % qui était en vigueur jusqu'ici deviendra superflu.

Le précompte mobilier sera donc relevé de 21 à 25 %. Par contre, le gouvernement ne touche ni aux carnets d'épargne ni aux bons d'Etat.

Pour le reste, nous introduisons un prélèvement sur les plus-values sur actions réalisées par les grandes entreprises et les sociétés holdings.

Le système des intérêts notionnels est maintenu mais le mode de calcul du taux est amélioré pour être mis en adéquation avec les taux à long terme qui ont cours en Belgique. Enfin, des mesures seront prises pour ramener au pays l'argent belge qui se trouve à l'étranger. Le système de régularisation existant sera abandonné à partir du 1er janvier 2014. La lutte contre la fraude sociale et fiscale sera également renforcée et une contribution sera demandée au secteur bancaire » (*Ann.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-79, pp. 8-9).

B.5.3. Ce passage ne fait pas mention de l'augmentation de la taxe annuelle sur les organismes de placement collectif, mais concerne la taxe d'abonnement (« contribution du secteur bancaire »).

Le fait que l'augmentation du taux se situe dans le cadre de l'augmentation générale du précompte mobilier ne justifie pas son caractère rétroactif. Outre que la taxe annuelle sur les organismes de placement collectif n'est pas un précompte mobilier, il convient d'observer qu'aucune autre mesure s'inscrivant dans le cadre de cette augmentation générale n'a été prise avec effet rétroactif.

B.6.1. Le Conseil des ministres fait valoir que la disposition attaquée a été prise en vue de réaliser un objectif d'intérêt général et que cela justifie son caractère rétroactif.

B.6.2. Les travaux préparatoires n'indiquent pas ce qui pourrait en l'espèce justifier l'effet rétroactif et aucun autre élément ne fait apparaître que cette rétroactivité, qui méconnaît le principe de la sécurité juridique, soit indispensable en l'espèce à un objectif précis d'intérêt général.

B.6.3. Il ressort par ailleurs des travaux préparatoires de la loi précitée du 30 juillet 2013 que la section de législation du Conseil d'Etat était d'avis qu'il y avait lieu de fournir « une plus ample justification » de la rétroactivité en cause (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2891/009, p. 10).

B.7. L'argument du Conseil des ministres selon lequel l'impact de l'augmentation du taux pour les investisseurs individuels est réduit ne justifie pas, lui non plus, le caractère rétroactif de cette augmentation. Les redevables de la taxe annuelle sur les organismes de placement collectif sont en effet les organismes de placement eux-mêmes (article 161, 1° à 3°, du Code des droits de succession).

B.8. Le moyen est fondé.

Par ces motifs,

la Cour

annule dans l'article 106 de la loi du 17 juin 2013 portant des dispositions fiscales et financières et des dispositions relatives au développement durable les mots « ' 0,0965 p.c. ' à partir du 1er janvier 2013 et ».

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 22 janvier 2015.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Alen