

Numéro du rôle : 6389
Arrêt n° 98/2016 du 16 juin 2016

A R R E T

En cause : la demande de suspension de la loi du 16 décembre 2015 réglant la communication des renseignements relatifs aux comptes financiers, par les institutions financières belges et le SPF Finances, dans le cadre d'un échange automatique de renseignements au niveau international et à des fins fiscales, introduite par E.M.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents J. Spreutels et E. De Groot, et des juges L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke et F. Daoût, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président J. Spreutels,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la demande et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 29 mars 2016 et parvenue au greffe le 31 mars 2016, une demande de suspension de la loi du 16 décembre 2015 réglant la communication des renseignements relatifs aux comptes financiers, par les institutions financières belges et le SPF Finances, dans le cadre d'un échange automatique de renseignements au niveau international et à des fins fiscales (publiée au *Moniteur belge* du 31 décembre 2015) a été introduite par E.M.

Par la même requête, la partie requérante demande également l'annulation de la même loi, ainsi que la commission d'un avocat d'office, conformément à l'article 75, alinéa 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle.

Par ordonnance du 20 avril 2016, la Cour a rejeté la demande de commission d'un avocat d'office.

Par ordonnance du même jour, la Cour a fixé l'audience pour les débats sur la demande de suspension au 11 mai 2016, après avoir invité les autorités visées à l'article 76, § 4, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 précitée à introduire, le 4 mai 2016 au plus tard, leurs observations écrites éventuelles sous la forme d'un mémoire, dont une copie serait envoyée dans le même délai à la partie requérante.

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me B. Lombaert, avocat au barreau de Bruxelles, a introduit des observations écrites.

A l'audience publique du 11 mai 2016 :

- ont comparu :
 - . E.M., en personne, assisté par Me S. Vincent, avocat au barreau de Bruxelles;
 - . Me B. Lombaert et Me A.-S. Bouvy, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs J.-P. Snappe et L. Lavrysen ont fait rapport;
- les parties précitées ont été entendues;
- l'affaire a été mise en délibéré.

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

II. *En droit*

- A -

Quant à l'intérêt de la partie requérante

A.1. E.M. est un citoyen ayant la double nationalité belge et américaine. Tout en résidant en Belgique depuis le 1er septembre 1993, il est soumis à la fois aux prescriptions fiscales du droit belge et à celles du droit des Etats-Unis.

Deux institutions bancaires belges ont fait savoir à E.M., respectivement par un courrier du 26 janvier 2016, pour la première, et du 2 février 2016, pour la seconde, qu'elles allaient communiquer au SPF Finances les informations relatives aux deux comptes qu'il détient dans chacune des deux institutions, pour se conformer aux dispositions de la loi du 16 décembre 2015 « réglant la communication des renseignements relatifs aux comptes financiers, par les institutions financières belges et le SPF Finances, dans le cadre d'un échange automatique de renseignements au niveau international et à des fins fiscales », ainsi que pour se conformer aussi, notamment, aux dispositions de l'accord administratif bilatéral conclu entre la Belgique et les Etats-Unis en vue de mettre en œuvre un échange automatique des données financières entre les deux pays.

La partie requérante a fait savoir à ces deux institutions que le solde total de ses avoirs ne dépassait pas 5 000 euros, soutenant dès lors qu'elles n'étaient pas tenues de communiquer ces informations, le point A.1 figurant dans la partie I de l'annexe II de la loi précitée n'obligeant pas les banques à soumettre les informations pour des comptes dont le montant ne dépasse pas 50 000 dollars US au 30 juin 2014.

Ces institutions ont répondu à E.M. qu'elles ne comptaient pas appliquer le plafond prévu par la disposition de l'annexe susvisée.

Par ailleurs, la partie requérante a reçu un courrier d'une banque qui lui a fait savoir qu'elle rompait sa relation avec elle, comme elle l'a fait avec tous les citoyens d'origine américaine.

A.2. Le Conseil des ministres fait observer que le recours introduit par la partie requérante est irrecevable à défaut d'intérêt. Tout d'abord, il semblerait que cette dernière craint essentiellement une double imposition de ses revenus par l'administration fiscale des Etats-Unis, ce qui n'est pas l'objet de la loi attaquée du 16 décembre 2015. Cette taxation ne pourrait résulter que de la mise en œuvre de l'accord bilatéral qui a été conclu entre la Belgique et les Etats-Unis, lequel n'a pas encore fait l'objet d'un assentiment. Non seulement le préjudice invoqué ne résulte pas de la loi attaquée mais en outre cette loi ne saurait avoir en soi d'incidence défavorable sur la situation de la partie requérante dans la mesure où elle ne concerne que les obligations des prestataires de services financiers en Belgique de communiquer automatiquement au SPF Finances les renseignements que ce dernier devra fournir à l'autre Etat.

Quant aux moyens

A.3. E.M. poursuit la suspension et l'annulation de la loi du 16 décembre 2015 précitée.

Dans la même requête, il demande à la Cour de commettre un avocat d'office pour l'assister, conformément à l'article 75 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle.

A.4.1. Dans un premier moyen, la partie requérante reproche à l'article 19 de la loi attaquée de prévoir que les articles 458 à 463 du Code des impôts sur les revenus 1992 s'appliquent aux institutions financières qui ne respectent pas les obligations légales prévues par la loi attaquée, ce qui pourrait avoir pour effet qu'un impôt solidaire devrait être dû à l'étranger pour des infractions à une loi belge.

A.4.2. Dans un deuxième moyen, la partie requérante invoque la violation des articles 3 et 4 de la Convention pénale sur la corruption et de l'article 17 de la Convention européenne des droits de l'homme. Elle reproche à l'article 8, § 2, de la loi attaquée, en ce qui concerne la communication de renseignements aux Etats-Unis, d'une part, de ne pas avoir prévu un délai suffisant pour que les citoyens binationaux, comme elle, puissent remplir correctement leurs obligations fiscales et, d'autre part, de ne pas avoir prévu que les Etats-Unis respectent leurs obligations d'un échange réciproque d'informations. Elle reproche encore à la disposition attaquée de ne pas avoir prévu une transparence totale des comptes financiers, et par là de protéger le secret bancaire, pour mieux lutter contre l'évasion fiscale qui ruine les finances des Etats.

A.4.3. Dans un troisième moyen, la partie requérante, suivant un avis du Conseil d'Etat, rappelle que l'accord FATCA conclu avec les Etats-Unis aurait dû faire l'objet d'une loi d'assentiment, ce que, selon elle, le Gouvernement refuserait de faire.

A.4.4. Un quatrième moyen est pris de la violation du principe d'égalité et de non-discrimination (articles 10 et 11 de la Constitution lus isolément ou en combinaison avec l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme). La partie requérante reproche à la loi attaquée de faire des différences de traitement entre les Belges et les Belges binationaux et notamment ceux qui ont aussi, comme elle, la nationalité américaine, les institutions bancaires des premiers n'étant pas tenues aux obligations imposées aux institutions bancaires des seconds. Il y aurait ainsi une discrimination fondée sur la seule nationalité du titulaire d'un compte bancaire.

A.4.5. Un cinquième moyen vise plus particulièrement l'atteinte au droit à la vie privée qui découlerait du fait que l'article 12, § 6, de la loi attaquée permettrait de contrôler et de conserver des données relatives aux comptes bancaires de la partie requérante au-delà de ce qui paraît nécessaire et ce, en violation de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et des articles 7, 8 et 52, paragraphe 1, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

A.4.6. Un sixième moyen est pris de la violation de la directive 88/361/CEE du Conseil du 24 juin 1988 « pour la mise en œuvre de l'article 67 du traité » ainsi que des articles 63 à 66 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la loi autorisant l'administration fiscale à recueillir des informations concernant les clients des établissements bancaires lorsqu'ils font des opérations bancaires avec un autre Etat membre, ce qui n'est pas le cas quand les citoyens belges effectuent des opérations bancaires dans les banques belges.

A.5. Le Conseil des ministres fait observer à titre principal que les griefs invoqués par la partie requérante sont exprimés de manière générale et peu compréhensible, leur exposé mêlant la citation de dispositions constitutionnelles et internationales tombant hors du champ de la compétence de la Cour. L'exposé des griefs fait aussi des considérations étrangères à ce que requiert l'exposé d'un moyen répondant aux exigences de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle.

A.6.1. A titre subsidiaire, le Conseil des ministres répond néanmoins à chacun des moyens.

Il soutient tout d'abord que le grief pris de la violation des seuls articles 6, 13 et 17 de la Convention européenne des droits de l'homme au motif que la partie requérante ne bénéficierait pas de l'aide juridique et de l'assistance judiciaire, dans le cadre de la procédure devant la Cour, est irrecevable, la Cour ne pouvant contrôler directement le respect du droit international. Par ailleurs, le Conseil des ministres fait observer que la loi attaquée est étrangère à la question de l'aide juridique.

A.6.2. Quant au premier moyen qui critique l'article 19 de la loi attaquée en ce qu'il prévoit l'application de l'article 458 du Code des impôts sur les revenus 1992, le Conseil des ministres soutient qu'il n'est pas recevable à défaut d'être suffisamment précis sur les dispositions de droit constitutionnel ou international relevant du champ de compétence de la Cour qui seraient violées. Le moyen n'est donc manifestement pas sérieux.

A.6.3. Sur le deuxième moyen pris de la violation des articles 3 et 4 de la Convention pénale sur la corruption et de l'article 17 de la Convention européenne des droits de l'homme, le Conseil des ministres soutient que non seulement la Cour n'est pas compétente pour contrôler directement le respect du droit

international, mais qu'en outre, la partie requérante ne démontre pas en quoi la loi attaquée violerait les dispositions internationales précitées.

A.6.4. Le troisième moyen pris de l'absence d'assentiment par la Belgique à l'accord FATCA est irrecevable, estime le Conseil des ministres, à défaut de préciser les normes constitutionnelles qui auraient été transgressées. A supposer que l'on puisse considérer que le grief porte sur la différence de traitement entre les personnes relevant de la juridiction d'un Etat avec lequel la Belgique est liée en vertu d'un accord bilatéral ou multilatéral et les personnes relevant d'un autre Etat, le moyen n'est pas sérieux dans la mesure où la différence de traitement est justifiée par des accords internationaux qui font actuellement l'objet d'une procédure d'assentiment parlementaire.

A.6.5. Quant au quatrième moyen pris de la violation du principe d'égalité et de non-discrimination garanti par les articles 10 et 11 de la Constitution et de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, ainsi que de la loi du 10 mai 2007 modifiant la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie, le Conseil des ministres observe d'abord que la Cour n'est pas compétente pour contrôler la conformité d'une loi à une autre norme législative. Le Conseil des ministres ajoute que le reproche adressé par la partie requérante n'a pas pour origine la loi attaquée mais une pratique des banques sur laquelle la Cour n'a pas à se prononcer, cette pratique relevant de l'application de la loi. Enfin, la partie requérante ne précise pas non plus quelle est la catégorie de personnes dont la situation doit être comparée à la sienne ni la mesure dans laquelle cette différence de traitement serait discriminatoire. Le moyen est irrecevable et, partant, n'est pas sérieux.

A.6.6. Quant au cinquième moyen pris de la violation de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, lu isolément ou avec plusieurs dispositions de droit international, ainsi que de l'article 4, alinéa 3, de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, ce moyen est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation d'une norme législative.

En outre, le moyen n'est pas sérieux. En effet, la collecte de données financières qui constitue une ingérence dans le droit au respect de la vie privée poursuit non seulement un but légitime mais est en outre proportionnée à celui-ci. Le Conseil des ministres rappelle à cet égard que l'objectif de la loi est de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales transfrontalières et de renforcer l'efficacité et l'efficacéité de la perception de l'impôt. La récolte de ces informations est proportionnée à l'objectif visé, dans la mesure où toute donnée quelconque n'est pas automatiquement transmise à l'administration fiscale étrangère compétente.

A.6.7. Le sixième moyen qui est pris de la violation de plusieurs dispositions du droit de l'Union européenne doit être déclaré irrecevable, la Cour n'étant pas compétente, estime le Conseil des ministres, « pour connaître de la censure d'une loi sur la base de ces seules dispositions du droit de l'Union européenne ». Par ailleurs, la partie requérante reste en défaut de démontrer en quoi la loi attaquée constituerait une restriction à la libre circulation des capitaux.

Quant au préjudice grave difficilement réparable

A.7. Au titre du préjudice grave difficilement réparable, la partie requérante invoque notamment le fait qu'un établissement bancaire soumis à l'obligation de renseignements a déjà fermé le compte qu'elle y détenait. Elle ajoute que les institutions bancaires qui l'ont informée de ce qu'elles allaient communiquer les informations relatives à ses comptes devraient le faire « dès que possible après la date du 15 avril 2016 » pour les informations relatives à l'année 2014 et « avant la fin du mois de septembre 2016 » pour celles relatives à l'année 2015.

Enfin, E.M. soutient qu'à défaut d'une suspension par la Cour de la loi précitée, les troubles psychologiques que celle-ci lui cause seraient aggravés.

A.8. Le Conseil des ministres observe que la partie requérante n'établit pas, à l'aide de faits précis, que l'exécution immédiate de la loi attaquée risque de lui causer un préjudice grave et difficilement réparable. Sa requête ne comprend pas un exposé circonstancié visant à établir ce préjudice. Au surplus, le risque de préjudice doit être imputé à la norme attaquée, ce qui n'est pas le cas en l'espèce, puisque ce préjudice, à supposer qu'il

soit établi, a pour origine l'application de la loi et non la loi elle-même. Enfin, même à supposer qu'un préjudice découle de la loi attaquée, la partie requérante ne fournit aucune indication sur la nature du préjudice qui lui serait causé.

S'agissant de l'impact négatif de la loi attaquée qui, selon la partie requérante, crée une double imposition unique au monde et engendre par conséquent dans son chef un préjudice financier et moral affectant gravement sa santé mentale déjà fragile, le Conseil des ministres observe que la partie requérante n'indique pas, parmi les règles dont la Cour garantit le respect, celles qui seraient violées par la loi attaquée du 16 décembre 2015.

- B -

B.1. L'article 2 de la loi du 16 décembre 2015 réglant la communication des renseignements relatifs aux comptes financiers, par les institutions financières belges et le SPF Finances, dans le cadre d'un échange automatique de renseignements au niveau international et à des fins fiscales dispose :

« La loi règle les obligations des Institutions financières belges et du SPF Finances en ce qui concerne les renseignements qui doivent être communiqués à une autorité compétente d'une autre juridiction dans le cadre d'un échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers organisé, conformément à la directive 2014/107/UE du Conseil du 9 décembre 2014 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal, la Convention conjointe OCDE/Conseil de l'Europe du 25 janvier 1988 concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale (ci-après, la Convention multilatérale), une convention bilatérale préventive de la double imposition en matières d'impôts sur les revenus ou un traité bilatéral en matière d'échange de renseignements fiscaux, en vue d'améliorer le respect des obligations fiscales internationales ».

B.2. Il ressort de l'exposé des moyens que la demande de suspension ne porte que sur les articles 5, 8, §§ 2 et 4, 12, §§ 1er, 3 et 4, 15, 16 et 19 et sur le point A de la partie I de l'annexe II de la loi précitée.

La Belgique a conclu un « Accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique en vue d'améliorer le respect des obligations fiscales à l'échelle internationale et de mettre en œuvre la loi FATCA » (ci-après accord FATCA).

Quant à la recevabilité de la demande et à l'intérêt de la partie requérante

B.3.1. La demande de suspension étant subordonnée au recours en annulation, la recevabilité de celui-ci, et en particulier l'existence de l'intérêt requis, doit être abordée dès l'examen de la demande de suspension.

B.3.2. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par les dispositions attaquées.

B.4.1. La partie requérante, qui réside en Belgique, a la double nationalité belge et américaine. Elle est à ce titre soumise aux prescriptions fiscales du droit belge et à celles du droit américain. Elle allègue que deux institutions bancaires belges lui ont fait savoir qu'elles allaient communiquer au SPF Finances les informations relatives aux deux comptes qu'elle y détient et ce, pour se conformer à la loi attaquée du 16 décembre 2015. La partie requérante précise que ces informations seront communiquées alors même que ces institutions ne sont pas tenues de le faire, en application du point A.1 figurant dans la partie I de l'annexe II de la loi précitée, ses comptes ne dépassant pas le montant de 50 000 dollars US au 30 juin 2014.

B.4.2. Le Conseil des ministres observe en substance que l'exposé confus et imprécis des moyens ne répondrait pas aux exigences de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, de sorte que le recours devrait être déclaré irrecevable. Par ailleurs, la partie requérante n'aurait pas non plus un intérêt à demander l'annulation et, partant, la suspension de la loi du 16 décembre 2015, dans la mesure où, si sa situation financière pouvait être affectée, comme elle le soutient, ce ne pourrait être qu'en raison de la mise en œuvre de l'accord FATCA précité, ce dernier n'ayant toutefois pas encore fait l'objet d'une loi d'assentiment.

B.5. L'examen limité de la recevabilité du recours en annulation auquel la Cour a pu procéder dans le cadre de la demande de suspension fait cependant apparaître que le recours en annulation et donc la demande de suspension doivent être considérés comme recevables, l'exposé des moyens permettant d'identifier quels sont les articles de la loi du 16 décembre 2015 qui sont plus particulièrement visés et les moyens étant suffisamment clairs, le Conseil des ministres y ayant d'ailleurs répondu. Par ailleurs, les dispositions visées permettent aux institutions bancaires de communiquer au SPF Finances des informations relatives aux comptes bancaires que la partie requérante y détient et ce, en raison de sa double nationalité belge et américaine, ce qui justifie son intérêt à agir.

Quant aux conditions de la suspension

B.6. Aux termes de l'article 20, 1^o, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, deux conditions de fond doivent être remplies pour que la suspension puisse être décidée :

- des moyens sérieux doivent être invoqués;
- l'exécution immédiate de la règle attaquée doit risquer de causer un préjudice grave difficilement réparable.

Les deux conditions étant cumulatives, la constatation que l'une de ces deux conditions n'est pas remplie entraîne le rejet de la demande de suspension.

En ce qui concerne le risque de préjudice grave difficilement réparable

B.7.1. La suspension par la Cour d'une disposition législative doit permettre d'éviter que l'application immédiate des normes attaquées risque de causer à la partie requérante un préjudice grave qui ne pourrait être réparé ou qui pourrait difficilement l'être en cas d'annulation de ces normes.

B.7.2. Il ressort de l'article 22 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 que, pour satisfaire à la seconde condition de l'article 20, 1^o, de cette loi, la personne qui forme une demande de suspension doit exposer, dans sa requête, des faits concrets et précis qui prouvent à suffisance que l'application immédiate des dispositions dont elle demande l'annulation risque de lui causer un préjudice grave difficilement réparable.

Cette personne doit notamment faire la démonstration de l'existence du risque de préjudice, de sa gravité et de son lien avec l'application des dispositions attaquées.

B.8.1. La partie requérante invoque d'abord le fait qu'un établissement bancaire soumis à l'obligation de renseignements a déjà fermé le compte qu'elle y détenait.

Il apparaît que la fermeture du compte dénoncée en l'espèce ne découle d'aucune disposition de la loi attaquée, cette fermeture étant d'ailleurs intervenue avant l'entrée en vigueur de la loi. Ni la suspension de la loi ni son annulation ne pourraient donc avoir pour effet de remettre la partie requérante dans la situation contractuelle originale.

B.8.2. La partie requérante soutient ensuite que l'application immédiate de la loi attaquée et en particulier de son article 8, § 2, a eu pour effet que les institutions bancaires dans lesquelles elle détient des comptes l'ont informée qu'elles allaient communiquer au SPF Finances, avant la fin du mois de septembre 2016, les renseignements demandés.

La partie requérante ne fait pas état de faits concrets et précis relatifs à la nature exacte des effets que cette communication pourrait avoir sur sa situation fiscale aux Etats-Unis, cette situation fiscale étant en soi étrangère à la loi attaquée.

Par ailleurs, en ce qui concerne plus particulièrement le reproche adressé aux établissements bancaires dans lesquels la partie requérante détient des comptes de ne pas faire application du point A.1 de la partie I de l'annexe II de la loi attaquée relatif au plafond du solde du compte en deçà duquel un compte n'est pas soumis à l'obligation de déclaration, ni

la suspension de la loi ni son annulation ne pourraient limiter sur ce point la liberté commerciale de ces institutions.

B.8.3. La partie requérante soutient encore que l'application immédiate de la loi porterait une atteinte irréversible à sa vie privée en permettant aux institutions financières concernées de communiquer des informations qui ne respecteraient pas le principe de proportionnalité et entraîneraient de ce chef un préjudice grave et difficilement réparable. Elle n'apporte cependant aucun fait concret et précis qui concernerait sa situation personnelle.

B.8.4. La partie requérante affirme enfin que l'application immédiate de la loi pourrait avoir des effets irréversibles sur son état de santé. Sur ce point non plus, elle n'apporte pas d'élément probant permettant à la Cour de prendre en compte cette hypothèse.

B.9. Il ressort de ce qui précède que la partie requérante ne prouve pas à suffisance que l'application immédiate de la loi du 16 décembre 2015 risque de lui causer un préjudice grave difficilement réparable, de sorte qu'il n'est pas satisfait à l'une des conditions requises par l'article 20, 1^o, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle.

Par ces motifs,

la Cour

rejette la demande de suspension.

Ainsi rendu en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 16 juin 2016.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

J. Spreutels