



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 77.249/3
van 8 januari 2025

avis 77.249/3
du 8 janvier 2025

over

sur

een wetsvoorstel 'tot wijziging
van de wetgeving met het oog
op de invoering van een
basisvrijstelling voor
inkomsten uit sparen en
beleggen' (*Parl.St. Kamer*
2024-25, nr. 56-0397/001)

une proposition de loi
'modifiant la législation en
vue d'instaurer une
exonération de base pour les
revenus de l'épargne et de
l'investissement' (*Doc. Parl.,*
Chambre, 2024-2025,
n° 56-0397/001)

Op 29 november 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel ‘tot wijziging van de wetgeving met het oog op de invoering van een basisvrijstelling voor inkomsten uit sparen en beleggen’ (*Parl.St.* Kamer 2024-25, nr. 56-0397/001).

Het voorstel is door de derde kamer onderzocht op 17 december 2024. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Peter SCHOLLEN, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Elly VAN DE VELDE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 januari 2025.

*

Le 29 novembre 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi ‘modifiant la législation en vue d’instaurer une exonération de base pour les revenus de l’épargne et de l’investissement’ (*Doc. Parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 56-0397/001).

La proposition a été examinée par la troisième chambre le 17 décembre 2024. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre, Koen MUYLLE et Elly VAN DE VELDE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Peter SCHOLLEN, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l’avis a été vérifiée sous le contrôle de Elly VAN DE VELDE, conseiller d’État.

L’avis, dont le texte suit, a été donné le 8 janvier 2025.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET WETSVORSTEL

2. Het om advies voorgelegde wetsvoorstel strekt ertoe een algemene vrijstelling voor de eerste schijf van 1.225 euro (basisbedrag) per jaar aan alle dividenden en interesten vervat in de artikelen 18 tot 20bis van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 (hierna: WIB 92) in te voeren. De specifieke vrijstellingen die thans gelden voor interesten van gereguleerde spaardeposito's, interesten van leningen aan ondernemingen met sociaal oogmerk, interesten ontvangen uit leningen verstrekt in het kader van *crowdfunding* en dividenden worden hierdoor vervangen.

Daartoe worden in artikel 21 van het WIB 92 de bepalingen onder 5°, 10° en 13° van het eerste lid opgeheven, de bepaling onder 14° van het eerste lid vervangen, en het derde en vierde lid ervan opgeheven (artikel 2 van het wetsvoorstel).

Daarnaast heft artikel 3 van het voorstel artikel 171, 3°*quinquies*, van het WIB 92 op, waardoor niet langer een verlaagde aanslagvoet van 15 procent van toepassing is op de inkomsten uit gereguleerde spaardeposito's die de vrijstellingsdrempel van 625 euro (basisbedrag) overschrijden, maar een aanslagvoet van 30 procent.²

Luidens artikel 4 van het voorstel wordt het bedrag vermeld in artikel 21, eerste lid, 14°, van het WIB 92 niet langer afgerond op de euro naargelang het cijfer van de centen al dan niet 50 bereikt, maar op het tiental naargelang het cijfer van de eenheden al dan niet 5 bereikt.

Voorts vervangt artikel 5 van het voorstel, gelet op de opheffing van artikel 21, eerste lid, 5°, van het WIB 92 en met het oog op het behoud van het begrip “gereguleerde spaarrekening”, artikel 28ter, § 2, van de wet van 2 augustus 2002 ‘betreffende het toezicht op de financiële sector en de financiële diensten’.

Ten slotte bepaalt artikel 6 van het voorstel dat de aan te nemen wet in werking treedt op de dag waarop ze in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt.

¹ Aangezien het om een voorstel van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Artikel 171, 3°, van het WIB 92.

ALGEMENE OPMERKINGEN

A. De vrijheid van dienstverrichting

3.1. Blijkens de toelichting bij het wetsvoorstel hebben de indieners ervan onder meer als doel tegemoet te komen aan de hierna vermelde rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: Hof van Justitie) inzake de vrijheid van dienstverrichting bij gereglementeerde spaardeposito's.

In arrest C-580/15 van 8 juni 2017 oordeelde het Hof van Justitie “dat artikel 56 VWEU en artikel 36 van de EER-Overeenkomst aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale wettelijke regeling als in het hoofdgeding, waarbij wordt voorzien in een nationale belastingvrijstellingsregeling, voor zover deze laatste regeling – hoewel zij zonder onderscheid geldt voor inkomsten uit spaardeposito's bij aanbieders van bankdiensten die in België zijn gevestigd of in een andere lidstaat van de EER – de toegang van in andere lidstaten gevestigde dienstverrichters tot de Belgische bankenmarkt aan voorwaarden onderwerpt, hetgeen de verwijzende rechter dient na te gaan”.³ Het Hof van Justitie gaf hierbij aan dat er sprake kan zijn van een beperking van de vrijheid van dienstverrichting wanneer een nationale regeling een voordeel voorbehoudt aan gebruikers van diensten die voldoen aan bepaalde voorwaarden die *de facto* eigen zijn aan de nationale markt en dat voordeel derhalve wordt ontzegd aan gebruikers van andere in wezen soortgelijke diensten die niet voldoen aan de in die wettelijke regeling gestelde bijzondere voorwaarden.⁴

Het Hof van Beroep te Gent oordeelde ter zake dat het opleggen van het samen bestaan van een basisrente en een getrouwheidspremie als een voorwaarde voor het verkrijgen van de belastingvrijstelling voor inkomsten van spaardeposito's zoals vervat in artikel 2, 4°, van het koninklijk besluit van 27 augustus 1993 ‘tot uitvoering van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992’ (hierna: KB/WIB 92), wat een kenmerk is dat eigen en typisch is aan de Belgische bankenmarkt en niet voorkomt bij in andere lidstaten van de EER gevestigde banken, aan te merken is als een belemmering van de Europese vrijheid van dienstverrichting die door de Belgische Staat niet gerechtvaardigd werd door dwingende bepalingen van algemeen belang.⁵

³ HvJ 8 juni 2017, C-580/15, *Van der Weegen e.a.*, ECLI:EU:C:2017:429, punt 45.

⁴ *Ibid.*, punt 29.

⁵ HvB Gent 17 maart 2020, nr. 2019/AR/625, *TFR* 2021, 791. Bij arrest van 23 juni 2022 heeft het Hof van Cassatie het cassatieberoep van de Belgische Staat tegen dit arrest verworpen. Het Hof van Cassatie heeft in dit arrest geen inhoudelijke toetsing gedaan van de verzoenbaarheid van de regeling inzake vrijstelling van interest uit spaardeposito's met het vrij verkeer van diensten, aangezien het middel onontvankelijk was (zie Cass. 23 juni 2022, F.20.0106.N, niet gepubliceerd).

In een beschikking van 27 maart 2023 bevestigde het Hof van Justitie zijn standpunt.⁶ Op 25 juli 2024 kondigde de Europese Commissie de opstart van een inbreukprocedure voor het Hof van Justitie aan, omdat de Belgische Staat heeft verzuimd discriminerende voorwaarden voor de belastingvrijstelling voor de inkomsten uit spaardeposito's te schrappen.⁷

3.2. Aangezien de voorgestelde algemene vrijstelling geldt voor de eerste schijf van 1.225 euro (basisbedrag) per jaar aan alle dividenden en interesten, zonder dat hieraan nog vereisten worden verbonden, wordt voor de inkomsten uit spaardeposito's de fiscale vrijstelling niet langer afhankelijk gemaakt van voorwaarden die eigen zijn aan de Belgische markt, zodat de beperking van de vrijheid van dienstverrichting op dit punt ongedaan wordt gemaakt.

B. Het gelijkheidsbeginsel

4.1. Het wetsvoorstel beoogt het wegnemen van, enerzijds, het onderscheid tussen de verkrijgers van interesten en dividenden waarvoor thans een specifieke fiscale vrijstelling bestaat en de verkrijgers van interesten en dividenden waarvoor geen fiscale vrijstelling geldt, en, anderzijds, het onderscheid tussen de verkrijgers van interesten op gereguleerde spaardeposito's die boven de vrijstellingsdrempel thans belastbaar zijn tegen een verlaagde aanslagvoet van 15 procent en de verkrijgers van interesten en dividenden waarop de aanslagvoet van 30 procent van toepassing is.⁸

4.2. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Dat beginsel verzet er zich overigens tegen dat categorieën van personen, die zich ten aanzien van de betwiste maatregel in wezenlijk verschillende situaties bevinden, op identieke wijze worden behandeld, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat.⁹

Krachtens artikel 172, tweede lid van de Grondwet komt het de wetgever toe een vrijstelling of vermindering van belasting toe te kennen. Wanneer hij ten voordele van sommige belastingplichtigen een fiscale vrijstelling invoert, mag hij evenwel het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie niet schenden. Hij beschikt ter zake over een ruime beoordelingsbevoegdheid. Fiscale maatregelen maken immers een wezenlijk onderdeel uit van het sociaaleconomische beleid. Zij zorgen niet alleen voor een substantieel deel van de inkomsten die de verwezenlijking van dat beleid mogelijk moeten maken, maar zij laten de wetgever ook toe om sturend en corrigerend op te treden en op die manier het sociaaleconomische beleid vorm te geven. De maatschappelijke keuzen die bij het inzamelen en het inzetten van middelen moeten worden gemaakt, behoren tot de bevoegdheid van de wetgever. Het Grondwettelijk Hof is van oordeel dat het dergelijke

⁶ HvJ (beschikking) 27 maart 2023, C-34/22, VN, ECLI:EU:C:2023:263.

⁷ Zie het persbericht van 25 juli 2024 van de Europese Commissie over inbreukprocedure (INFR(2015)4212), https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/ip_24_3804.

⁸ Artikel 171, 3°, van het WIB 92.

⁹ GwH 13 januari 2022, nr. 1/2022, B.17. Zie ook GwH 24 februari 2022, nr. 31/2022, B.4; GwH 16 mei 2024, nr. 52/2024, B. 4.2.

beleidskeuzen, alsook de motieven die daaraan ten grondslag liggen, slechts vermag af te keuren indien zij op een manifeste vergissing zouden berusten of indien zij onredelijk zouden zijn.¹⁰

4.3. Het invoeren van een algemene vrijstelling voor alle dividenden en interesten wordt in de toelichting bij het wetsvoorstel niet alleen gemotiveerd vanuit de wens tegemoet te komen aan de rechtspraak van het Hof van Justitie inzake de vrijheid van dienstverrichting bij spaardeposito's, maar ook vanuit het streven naar een meer neutrale spaarfiscaliteit, naar een bescherming van het spaargeld van de kleine spaarder/belegger tegen de inflatie en naar meer concurrentie tussen kredietinstellingen en tussen verschillende spaar- en beleggingsproducten. De afschaffing van de verlaagde aanslagvoet van 15 procent voor de interesten van gereguleerde spaardeposito's wordt dan weer verantwoord vanuit het streven naar een fiscale vereenvoudiging.

In het licht van die beleidsdoelstellingen komt het de wetgever toe om te verantwoorden welke spaar- en beleggingsproducten al dan niet op eenzelfde fiscale wijze moeten worden behandeld. Zo dient bijvoorbeeld de wetgever in het licht van het doel van een meer neutrale spaarfiscaliteit nog in een motivering te voorzien voor het behoud van de afzonderlijke aanslagvoeten in artikel 171, 3^oquater, 3^osexies en 3^osepties, van het WIB 92.

C. Het begrip “gereguleerde spaarrekening”

5. De indieners van het wetsvoorstel achten het behoud van het gestandaardiseerde product “gereguleerde spaarrekening” aangewezen voor een transparant aanbod: spaarders kunnen het als referentiepunt nemen in de markt van spaarrekeningen. Het begrip “gereguleerde spaarrekening” wordt daartoe verplaatst van het fiscaal naar het financieel recht. De vraag rijst evenwel of de wijze waarop de indieners van het wetsvoorstel het begrip “gereguleerde spaarrekening” in de Belgische rechtsorde willen behouden, doelmatig is.

In artikel 28ter, § 2, van de wet van 2 augustus 2002 zit thans het begrip “gereguleerde spaarrekening” niet vervat. Deze paragraaf schrijft in zijn huidige versie voor dat als een kredietinstelling een spaarrekening voorstelt als zijnde een spaardeposito dat in aanmerking komt voor de toepassing van artikel 21, eerste lid, 5^o, van het WIB 92, zij de criteria in acht moet nemen die zijn vastgesteld in artikel 2 van het KB/WIB 92 of, voor de spaardeposito's die zijn ontvangen door kredietinstellingen die in een andere lidstaat van de EER zijn gevestigd, de analoge criteria die zijn vastgesteld door de gelijkwaardige bevoegde autoriteiten van de andere lidstaat.

Artikel 5 van het wetsvoorstel vervangt deze paragraaf door een bepaling die voorschrijft dat als een kredietinstelling een “gereguleerde spaarrekening” voorstelt – waarmee afgaande op de Franse tekst van het wetsvoorstel wordt bedoeld dat de kredietinstelling een spaarrekening voorstelt als zijnde een gereguleerde spaarrekening – zij moet voldoen aan de vereisten die de Koning stelt. Het begrip “gereguleerde spaarrekening” wordt in artikel 2, 2^o, van het koninklijk besluit van 18 juni 2013 ‘waarbij bepaalde informatieverplichtingen worden opgelegd bij de commercialisering van gereguleerde spaarrekeningen’ evenwel opnieuw

¹⁰ GwH 20 april 2023, nr. 67/2023, B.6.2-B.6.3. Zie ook GwH 16 mei 2024, nr. 52/2024, B.6.

gedefinieerd met verwijzing naar de fiscale vrijstelling,¹¹ zodat in de huidige regelgeving de invulling van het begrip “gereguleerde spaarrekening” niet los staat van de fiscale behandeling ervan.

De conclusie is dan ook dat de verplaatsing van het begrip “gereguleerde spaarrekening” van het fiscaal naar het financieel recht allereerst gepaard moet gaan met een nieuwe begripsomschrijving in artikel 28ter, § 2, van de wet van 2 augustus 2002, die niet langer verwijst naar de fiscale behandeling ervan.

Daarnaast moet ook artikel 2 van het KB/WIB 92 worden aangepast, aangezien in deze bepaling de vereisten worden opgesteld waaraan de spaardeposito's moeten voldoen “[o]m voor de toepassing van artikel 21, eerste lid, 5°, van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 in aanmerking te komen”. Artikel 21, eerste lid, 5°, van het WIB 92 wordt door het wetsvoorstel overigens opgeheven.

Voorts dienen ter wille van de coherentie in de Belgische rechtsorde alle bepalingen die betrekking hebben op de “gereguleerde spaarrekening” aan een grondig nazicht te worden onderworpen en indien nodig aangepast aan de aan te nemen wet (zie ook opmerking 6).

Ten slotte is het raadzaam dat wordt nagegaan of het reguleren van de wijze van commercialisering van een “gereguleerde spaarrekening” zonder fiscale drijfveer wel volstaat voor het beoogde doel van het behoud van dit product in het aanbod van de kredietinstellingen.

D. Coherentie met de bepalingen in het WIB 92 en het KB/WIB 92

6. Zoals reeds aangehaald in opmerking 5, komt het ter wille van de coherentie in de Belgische rechtsorde aan de wetgever toe om de regelgeving waarop het wetsvoorstel een invloed heeft aan een grondig nazicht te onderwerpen en om in de nodige aanpassingen te voorzien.

Daarbij zal in het bijzonder aandacht moeten worden besteed aan de bepalingen in het WIB 92 en het KB/WIB 92, zoals bijvoorbeeld:

– alle bepalingen die betrekking hebben op de (bevrijdende) roerende voorheffing:

a) zo legt artikel 269, § 1, 2°, van het WIB 92 de aanslagvoet van de roerende voorheffing nog steeds vast op 15 procent voor de inkomsten uit de in artikel 21, eerste lid, 5°, van het WIB 92 bedoelde spaardeposito's in zoverre zij, wat de inkomsten betaald of toegekend aan natuurlijke personen betreft, meer bedragen dan de in artikel 21, eerste lid, 5°, van het WIB 92 bepaalde grenzen en

¹¹ De “gereguleerde spaarrekeningen” worden daarin omschreven als “de spaarrekeningen die voldoen aan de voorwaarden vastgesteld in artikel 2 van het koninklijk besluit tot uitvoering van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992 (KB/WIB 92)”.

b) dienen luidens artikel 313, eerste lid, 6°, van het WIB 92 de inkomsten vermeld in artikel 21, eerste lid, 5°, 10° en 13°, van het WIB 92 in de jaarlijkse aangifte in de personenbelasting te worden vermeld, in zoverre zij meer bedragen dan de aldaar bepaalde grenzen en voor zover de roerende voorheffing niet geheven is op dit meerdere;

– alle overige bepalingen die verwijzen naar artikel 21, eerste lid, van het WIB 92: zo wordt in de artikelen 129/1, 199 en 221 van het WIB 92 nog verwezen naar onderdelen van artikel 21, eerste lid, van het WIB 92 die het wetsvoorstel opheft of vervangt.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

7.1. De punten e) en f) van artikel 2 van het wetsvoorstel brengen geen wijzigingen aan in het eerste lid van artikel 21 van het WIB 92. Daarom vervange men in de inleidende zin de vermelding “artikel 21, eerste lid” door “artikel 21”. In de punten a) tot d) schrijve men bijgevolg dat de wijzigingen worden aangebracht in “het eerste lid”.

7.2. Aangezien in artikel 21, eerste lid, van het WIB 92 ook andere vrijstellingen zijn vervat die betrekking hebben op dividenden of interesten, strekt het tot aanbeveling in het voorgestelde artikel 21, eerste lid, 14°, van het WIB 92 te preciseren dat het gaat om de eerste schijf aan dividenden en interesten die niet reeds op grond van een van de andere onderdelen van dat lid zijn vrijgesteld.

Artikel 6

8. Luidens artikel 6 van het wetsvoorstel zal de aan te nemen wet in werking treden de dag waarop ze in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt. Er wordt niet verduidelijkt of de nieuwe regeling uitwerking heeft op het op dat ogenblik lopende inkomsten- of aanslagjaar.

Aangezien het voorstel onder meer voorziet in een verhoging van de aanslagvoet voor de inkomsten van gereguleerde spaardeposito's die de vrijstellingsdrempel overschrijden, en voor belastingplichtigen die gebruik maken van alle specifieke vrijstellingen die worden opgeheven het wetsvoorstel leidt tot een verlaging van het totale vrijgestelde inkomen,¹² kan de aan te nemen wet geen retroactieve uitwerking hebben.

¹² Het geïndexeerde vrijstellingsbedrag voor het aanslagjaar 2025 voor de vrijgestelde inkomsten uit spaardeposito's bedraagt 1.020 euro, dat voor de vrijgestelde interesten van leningen aan ondernemingen met sociaal oogmerk 200 euro en dat van de vrijgestelde dividenden 833 euro, wat samen reeds een totaal geeft van 2.053 euro, en waaraan nog de interesten met betrekking tot het bedrag van de leningen via een *crowdfunding*platform waarvan de interesten zijn vrijgesteld, zouden kunnen worden toegevoegd (zie Algemene Administratie voor Beleidsexpertise en -ondersteuning. – Dienst Reglementering. – Bericht in verband met de automatische indexering inzake inkomstenbelastingen. – Aanslagjaar 2025, BS 23 februari 2024, tabel onder III, A).

Een fiscaalrechtelijke regel kan slechts als retroactief worden gekwalificeerd wanneer hij van toepassing is op feiten, handelingen en toestanden die definitief waren voltrokken op het ogenblik dat hij in werking is getreden. Inzake inkomstenbelastingen ontstaat de belastingschuld pas definitief op de datum van afsluiting van de periode waarin de inkomsten verworven zijn die de belastingbasis uitmaken. Bijgevolg kunnen alle wijzigingen die vóór het einde van het belastbare tijdperk in de inkomstenbelastingen werden ingevoerd worden toegepast zonder dat zij geacht kunnen worden een retroactief karakter te hebben.¹³

Overigens heeft het wetsvoorstel niet alleen betrekking op de fiscale behandeling van de inkomsten uit roerende goederen en kapitalen, maar heeft het ook een impact op de techniek van de (bevrijdende) roerende voorheffing (opmerking 6). De werking in de tijd van de aan te nemen wet moet daarom ook voor eenieder die betrokken is bij de inhouding van de roerende voorheffing duidelijk zijn, zodat tijdig de nodige voorbereidingen kunnen worden getroffen.

Het strekt daarom tot aanbeveling om in artikel 6 van het wetsvoorstel te bepalen dat de aan te nemen wet in werking treedt vanaf het aanslagjaar 2026, en dat deze voor de roerende voorheffing pas uitwerking heeft voor de betalingen gedaan vanaf een welbepaalde datum in 2025. Die datum moet zo worden gekozen dat nog voldoende tijd rest tussen de bekendmaking van de aan te nemen wet en die datum, zodat de nodige voorbereidingen kunnen worden getroffen door bijvoorbeeld wie de roerende voorheffing dient in te houden.

*

¹³ Zie GwH 17 mei 2018, nr. 59/2018, B.7.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique ¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE LA PROPOSITION DE LOI

2. La proposition de loi soumise pour avis a pour objet d'instaurer une exonération générale pour une première tranche de 1.225 euros (montant de base) par an pour tous les dividendes et intérêts mentionnés aux articles 18 à 20bis du Code des impôts sur les revenus 1992 (ci-après : CIR 92). Cette exonération générale remplace les exonérations spécifiques actuellement applicables aux intérêts des dépôts d'épargne réglementés, aux intérêts perçus sur les prêts consentis aux entreprises à finalité sociale, aux intérêts perçus sur les prêts consentis dans le cadre du *crowdfunding*, ainsi qu'aux dividendes.

Les 5°, 10° et 13° de l'alinéa 1^{er} sont abrogés, le 14° de l'alinéa 1^{er} est remplacé, et les alinéas 3 et 4 sont abrogés à cet effet à l'article 21 du CIR 92 (article 2 de la proposition de loi).

L'article 3 de la proposition abroge en outre l'article 171, 3°*quinquies*, du CIR 92, ce qui implique que les revenus afférents aux dépôts d'épargne réglementés qui excèdent le seuil d'exonération de 625 euros (montant de base) ne sont plus soumis à l'application d'un taux d'imposition réduit de 15 pour cent, mais d'un taux d'imposition de 30 pour cent ².

Selon l'article 4 de la proposition, le montant mentionné à l'article 21, alinéa 1^{er}, 14°, du CIR 92 n'est plus arrondi à l'euro supérieur ou inférieur, selon que le chiffre des centimes atteint ou non 50, mais au multiple de 10 supérieur ou inférieur selon que le chiffre des unités atteint ou non 5.

En outre, compte tenu de l'abrogation de l'article 21, alinéa 1^{er}, 5°, du CIR 92 et en vue de maintenir la notion de « compte d'épargne réglementé », l'article 5 de la proposition remplace l'article 28ter, § 2, de la loi du 2 août 2002 'relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers'.

Enfin, l'article 6 de la proposition dispose que la loi à adopter entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge.

¹ S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

² Article 171, 3°, du CIR 92.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

A. La libre prestation des services

3.1. Il ressort des développements de la proposition de loi que ses auteurs ont notamment pour objectif de se conformer à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après : le Cour de justice) mentionnée ci-après en matière de libre prestation des services pour les dépôts d'épargne réglementés.

Dans son arrêt C-580/15 du 8 juin 2017, la Cour de justice a jugé que « l'article 56 TFUE et l'article 36 de l'accord EEE doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une législation nationale telle que celle en cause au principal, prévoyant un régime national d'exonération fiscale, dans la mesure où ce dernier, bien qu'indistinctement applicable aux revenus des dépôts d'épargne auprès des fournisseurs de services bancaires établis en Belgique ou dans un autre État membre de l'EEE, soumet à des conditions l'accès au marché bancaire belge à des prestataires de services établis dans d'autres États membres, ce qu'il incombe à la juridiction de renvoi de vérifier »³. La Cour de justice a indiqué dans ce cadre qu'il peut être question d'une restriction à la libre prestation des services dès lors qu'une législation nationale réserve le bénéfice d'un avantage aux seuls utilisateurs de services qui remplissent certaines conditions qui sont, de fait, propres au marché national et prive ainsi les utilisateurs d'autres services essentiellement similaires, mais qui ne remplissent pas les conditions particulières prévues dans cette législation, du bénéfice de cet avantage⁴.

La Cour d'appel de Gand a jugé à cet égard que l'imposition de la coexistence d'un intérêt de base et d'une prime de fidélité comme condition d'obtention de l'exonération fiscale pour les revenus des dépôts d'épargne, inscrite à l'article 2, 4°, de l'arrêté royal du 27 août 1993 'd'exécution du Code des impôts sur les revenus 1992' (ci-après : AR/CIR 92), qui est une caractéristique propre et typique du marché bancaire belge et qui ne se retrouve pas dans les banques établies dans d'autres États membres de l'EEE, doit être considérée comme une entrave à la libre prestation des services européenne que l'État belge n'a pas justifiée par des dispositions impératives d'intérêt général⁵.

³ CJUE, 8 juin 2017, C-580/15, *Van der Weegen e.a.*, ECLI:EU:C:2017:429, point 45.

⁴ *Ibid.*, point 29.

⁵ Cour d'appel de Gand, 17 mars 2020, n° 2019/AR/625, *TFR* 2021, 791. Par arrêt du 23 juin 2022, la Cour de cassation a rejeté le pourvoi en cassation de l'État belge contre cet arrêt. Dans cet arrêt, la Cour de cassation n'a pas procédé à un examen au fond de la compatibilité de la réglementation relative à l'exonération des intérêts des dépôts d'épargne avec la libre circulation des services, le moyen étant irrecevable (voir Cass., 23 juin 2022, F.20.0106.N, non publié).

La Cour de justice a confirmé son point de vue par ordonnance du 27 mars 2023 ⁶. Le 25 juillet 2024, la Commission européenne a annoncé le lancement d'une procédure d'infraction devant la Cour de justice dès lors que l'État belge a omis de supprimer des conditions discriminatoires pour l'exonération fiscale de la rémunération des dépôts d'épargne ⁷.

3.2. L'exonération générale proposée s'appliquant à la première tranche de 1.225 euros (montant de base) par an de tous les dividendes et intérêts sans autre exigence, l'exonération fiscale des revenus issus de dépôts d'épargne n'est plus soumise à des conditions propres au marché belge, de sorte que la restriction à la libre prestation des services est levée sur ce point.

B. Le principe d'égalité

4.1. La proposition de loi vise à supprimer, d'une part, la distinction entre les bénéficiaires d'intérêts et de dividendes pour lesquels il existe actuellement une exonération fiscale spécifique et les bénéficiaires d'intérêts et de dividendes pour lesquels aucune exonération fiscale n'est applicable, et, d'autre part, la distinction entre les bénéficiaires d'intérêts de dépôts d'épargne réglementés qui sont actuellement imposables au-dessus du seuil d'exonération, à un taux réduit de 15 pour cent, et les bénéficiaires d'intérêts et de dividendes pour lesquels le taux de 30 pour cent est applicable ⁸.

4.2. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. Ce principe s'oppose, par ailleurs, à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure critiquée, sont essentiellement différentes ⁹.

En vertu de l'article 172, alinéa 2, de la Constitution, il revient au législateur d'accorder une exemption ou modération d'impôt. Il ne peut toutefois, en établissant une exemption fiscale au profit de certains redevables, méconnaître le principe d'égalité et de non-discrimination. Il dispose en la matière d'un large pouvoir d'appréciation. En effet, les mesures fiscales constituent un élément essentiel de la politique socio-économique. 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 socio-économique. Les choix de société qui doivent être réalisés lors de la collecte et de l'affectation des ressources relèvent de la compétence du

⁶ CJUE (ordonnance), 27 mars 2023, C-34/22, VN, ECLI:EU:C:2023:263.

⁷ Voir le communiqué de presse du 25 juillet 2024 de la Commission européenne sur la procédure d'infraction (INFR(2015)4212), https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_24_3804.

⁸ Article 171, 3°, du CIR 92.

⁹ C.C., 13 janvier 2022, n° 1/2022, B.17. Voir également C.C., 24 février 2022, n° 31/2022, B.4 ; C.C., 16 mai 2024, n° 52/2024, B.4.2.

législateur. La Cour constitutionnelle estime qu'elle ne peut censurer de tels choix politiques et les motifs qui les fondent que s'ils reposent sur une erreur manifeste ou s'ils sont déraisonnables ¹⁰.

4.3. Dans les développements de la proposition de loi, l'instauration d'une exonération générale pour tous les dividendes et intérêts n'est pas uniquement justifiée par le souhait de se conformer à la jurisprudence de la Cour de justice en matière de libre prestation des services pour les dépôts d'épargne, mais aussi par un souci de fiscalité de l'épargne plus neutre, de protection de l'épargne du petit épargnant/investisseur contre l'inflation et de davantage de concurrence entre les établissements de crédit et entre les différents produits d'épargne et d'investissement. La suppression du taux réduit de 15 pour cent pour les intérêts des dépôts d'épargne réglementés est quant à elle justifiée par un souci de simplification fiscale.

À la lumière de ces objectifs politiques, il revient au législateur de justifier quels produits d'épargne et d'investissement doivent ou non être traités de la même manière sur le plan fiscal. Ainsi, par exemple, dans la perspective d'une fiscalité de l'épargne plus neutre, le législateur doit encore justifier le maintien des taux d'imposition distincts à l'article 171, 3^oquater, 3^osexies et 3^osepties, du CIR 92.

C. La notion de « compte d'épargne réglementé »

5. Les auteurs de la proposition de loi estiment indiqué de maintenir le produit standardisé « compte d'épargne réglementé » pour la transparence de l'offre : les épargnants peuvent le prendre comme point de référence sur le marché des comptes d'épargne. Pour ce faire, la notion de « compte d'épargne réglementé » est déplacée du droit fiscal dans le droit financier. La question se pose toutefois de savoir si la manière dont les auteurs de la proposition de loi entendent maintenir la notion de « compte d'épargne réglementé » dans l'ordre juridique belge est efficace.

La notion de « compte d'épargne réglementé » n'apparaît actuellement pas à l'article 28ter, § 2, de la loi du 2 août 2002. Dans sa version actuelle, ce paragraphe prescrit que lorsqu'un établissement de crédit présente un compte d'épargne comme étant un dépôt d'épargne bénéficiant de l'application de l'article 21, alinéa 1^{er}, 5^o, du CIR 1992, il doit respecter les critères énoncés à l'article 2 de l'AR/CIR 92 ou, pour les dépôts d'épargne reçus par des établissements de crédit établis dans un autre État membre de l'EEE, les critères analogues définis par les autorités similaires compétentes de l'autre État membre.

L'article 5 de la proposition de loi remplace ce paragraphe par une disposition qui prescrit que lorsqu'un établissement de crédit présente un « compte d'épargne réglementé » – ce qui signifie, si l'on se base sur le texte français de la proposition de loi, que l'établissement de crédit présente un compte d'épargne comme étant réglementé – il doit respecter les critères définis par le Roi. La notion de « compte d'épargne réglementé » est toutefois à nouveau définie à l'article 2, 2^o, de l'arrêté royal du 18 juin 2013 'imposant certaines obligations en matière d'information lors de la commercialisation de comptes d'épargne réglementés' en faisant référence

¹⁰ C.C., 20 avril 2023, n° 67/2023, B.6.2-B.6.3. Voir également C.C., 16 mai 2024, n° 52/2024, B.6.

à l'exonération fiscale¹¹, de sorte que l'interprétation de la notion de « compte d'épargne réglementé » dans la réglementation actuelle n'est pas distincte de son traitement fiscal.

Force est dès lors de conclure que le déplacement de la notion de « compte d'épargne réglementé » du droit fiscal dans le droit financier implique tout d'abord d'inscrire, à l'article 28ter, § 2, de la loi du 2 août 2002, une nouvelle définition de la notion qui ne fasse plus référence à son traitement fiscal.

Il faut en outre adapter l'article 2 de l'AR/CIR 92 compte tenu du fait que cette disposition énumère les critères auxquels les dépôts d'épargne doivent répondre « [p]our pouvoir bénéficier de l'application de l'article 21, alinéa 1^{er}, 5^o, du Code des impôts sur les revenus 1992 ». L'article 21, alinéa 1^{er}, 5^o, du CIR 92 est au demeurant abrogé par la proposition de loi.

Par ailleurs, dans un souci de cohérence avec l'ordre juridique belge, toutes les dispositions relatives au « compte d'épargne réglementé » doivent être soumises à un examen approfondi et, le cas échéant, être adaptées à la loi à adopter (voir aussi l'observation 6).

Enfin, il est conseillé de vérifier si réglementer la manière dont est commercialisé un « compte d'épargne réglementé » sans incitant fiscal suffit effectivement à répondre à l'objectif visé de maintenir ce produit dans l'offre des établissements de crédit.

D. Cohérence avec les dispositions du CIR 92 et de l'AR/CIR 92

6. Ainsi qu'il a déjà été observé au point 5, il revient au législateur, dans un souci de cohérence avec l'ordre juridique belge, de soumettre la réglementation affectée par la proposition de loi à un examen approfondi et de prévoir les adaptations nécessaires.

Il faudra dans ce cadre prêter une attention particulière aux dispositions du CIR 92 et de l'AR/CIR 92, par exemple :

– à toutes les dispositions relatives au précompte mobilier (libératoire) :

- a) ainsi, l'article 269, § 1^{er}, 2^o, du CIR 92 fixe encore à 15 pour cent le taux du précompte mobilier pour les revenus des dépôts d'épargne visés à l'article 21, alinéa 1^{er}, 5^o, du CIR 92 dans la mesure où, en ce qui concerne les revenus payés ou attribués à des personnes physiques, ils excèdent les limites fixées à l'article 21, alinéa 1^{er}, 5^o, du CIR 92, et
- b) aux termes de l'article 313, alinéa 1^{er}, 6^o, du CIR 92, les revenus visés à l'article 21, alinéa 1^{er}, 5^o, 10^o et 13^o, du CIR 92 doivent être mentionnés dans la déclaration annuelle à l'impôt des personnes physique, dans la mesure où ils excèdent les limites y fixées et où le précompte mobilier n'a pas été retenu sur cet excédent ;

¹¹ Les « comptes d'épargne réglementés » y sont définis comme « les comptes d'épargne qui remplissent les conditions fixées à l'article 2 de l'arrêté royal d'exécution du Code des impôts sur les revenus 1992 (AR/CIR 92) ».

– à toutes les autres dispositions faisant référence à l'article 21, alinéa 1^{er}, du CIR 92 : les articles 129/1, 199 et 221 du CIR 92 font ainsi encore référence à des subdivisions de l'article 21, alinéa 1^{er}, du CIR 92 qui sont abrogées ou remplacées par la proposition de loi.

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

7.1. Les points e) et f) de l'article 2 de la proposition de loi n'apportent aucune modification à l'alinéa 1^{er} de l'article 21 du CIR 92. On remplacera donc la mention « article 21, alinéa 1^{er} » par la mention de « article 21 » dans la phrase liminaire. On écrira par conséquent aux points a) à d) que les modifications sont apportées à « l'alinéa 1^{er} ».

7.2. Dès lors que l'article 21, alinéa 1^{er}, du CIR 92 contient aussi d'autres exonérations relatives aux dividendes ou intérêts, il est recommandé de préciser à l'article 21, alinéa 1^{er}, 14^o, proposé, du CIR 92 qu'il s'agit de la première tranche des dividendes et intérêts qui ne sont pas déjà exonérés sur la base d'une des autres subdivisions de cet alinéa.

Article 6

8. Aux termes de l'article 6 de la proposition de loi, la loi à adopter entrera en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge. Il n'est pas précisé si le nouveau régime produit ses effets sur l'année de revenus ou l'exercice d'imposition en cours le jour de cette publication.

Dès lors que la proposition prévoit notamment une augmentation du taux pour les revenus des dépôts d'épargne réglementés excédant le seuil d'exonération et que, pour les contribuables qui ont recours à toutes les exonérations spécifiques abrogées, la proposition de loi entraîne une réduction du total des revenus exonérés ¹², la loi à adopter ne peut pas avoir d'effet rétroactif.

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 est entrée en vigueur. En matière d'impôts sur les revenus, la dette d'impôt ne naît définitivement qu'à la date de clôture de la période au cours de laquelle les revenus qui constituent la base d'imposition ont été acquis. Par conséquent, toutes les modifications qui ont été apportées à l'impôt sur les revenus avant la fin de la période imposable peuvent être appliquées sans qu'elles puissent être réputées avoir un effet rétroactif ¹³.

¹² Pour l'exercice d'imposition 2025, le montant d'exonération indexé des revenus exonérés afférents aux dépôts d'épargne est de 1.020 euros, celui des intérêts exonérés perçus sur les prêts consentis aux entreprises à finalité sociale est de 200 euros et celui des dividendes exonérés est de 833 euros, ce qui donne déjà un total de 2.053 euros, auxquels pourraient s'ajouter les intérêts liés au montant des emprunts par une plate-forme de *crowdfunding* dont les intérêts sont exonérés (voir Administration générale Expertise et Support stratégiques. — Service Règlementation. — Avis relatif à l'indexation automatique en matière d'impôts sur les revenus. — Exercice d'imposition 2025, MB 23 février 2024, tableau sous III, A).

¹³ Voir C.C., 17 mai 2018, n° 59/2018, B.7.

La proposition de loi ne porte au demeurant pas seulement sur le traitement fiscal des revenus des capitaux et biens mobiliers, mais a aussi un impact sur la technique du précompte mobilier (libératoire) (observation 6). L'effet dans le temps de la loi à adopter doit donc également être clair pour toute personne impliquée dans la retenue du précompte mobilier, afin que les dispositions nécessaires puissent être prises à temps.

Il est donc recommandé de disposer à l'article 6 de la proposition de loi que la loi à adopter entre en vigueur à partir de l'exercice d'imposition 2026, et que celle-ci ne produit ses effets sur le précompte mobilier que pour les paiements effectués à partir d'une date précise en 2025. Cette date doit être choisie de sorte qu'il reste suffisamment de temps entre celle-ci et la publication de la loi à adopter, de sorte que les dispositions nécessaires puissent être prises, par exemple par les personnes responsables de la retenue du précompte mobilier.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE