

**GOUVERNEMENT
WALLON**



**Conseil de la Fiscalité
et des Finances de Wallonie**

***Rapport relatif à l'étude de la faisabilité
d'un impôt sur la fortune en Wallonie***

Mai 2015

1. Etude de la faisabilité d'un point de vue juridique

1.1. La première question à se poser dans le cadre de cette étude est celle de la compétence : la Wallonie est-elle compétente pour introduire un impôt annuel sur le patrimoine ?

Il existe trois formes d'autonomie fiscale des régions :

- l'autonomie fiscale propre découlant de l'article 170, § 2 de la Constitution belge,
- l'autonomie dérivée du pouvoir fédéral au fil des réformes de l'Etat successives (par exemple TC/TMC, droits d'enregistrement et de succession,...),
- l'autonomie fiscale dérivée de la 6^{ème} réforme de l'Etat et relative à l'IPP

La loi ordinaire du 23 janvier 1989 relative à la compétence fiscale visée à l'article 170, §§1er et 2 de la Constitution précise par ailleurs que les parlements des Communautés et Régions ne sont pas autorisés à lever des impôts dans les matières qui font l'objet d'une imposition par l'autorité fédérale, ni à percevoir des centimes additionnels aux impôts et perceptions au profit de l'Etat, ni à accorder des remises sur ceux-ci.

La jurisprudence de la Cour Constitutionnelle a précisé cette notion de « matière » comme suit : «la matière imposable est l'élément générateur de l'impôt, la situation ou le fait qui donne lieu à l'impôt. » et donc, non l'objet de l'impôt en lui-même (arrêt n°93/2014 du 19 juin 2014, p.10)

Ainsi, pour les droits d'enregistrement et de succession, le fait générateur de l'impôt est la transmission des biens (et non la détention du patrimoine). De même, le précompte immobilier est, selon la Cour, un impôt calculé sur base d'un revenu fictif d'un bien et non sur sa seule possession.

La création d'un ISF wallon ne serait donc pas contraire à la loi du 23 janvier 1989 précitée.

Qu'advierait-il si l'Etat fédéral voulait également lever un ISF après que la Wallonie ait pris ses propres mesures ?

Il s'agirait vraisemblablement de compétences concurrentes pour lesquelles la priorité revient au fédéral (non bis in idem) ; la taxe régionale perdrait sa raison d'être et tomberait d'elle-même. La disposition régionale serait abrogée sans qu'un acte positif ne soit nécessaire. Le fédéral devrait cependant démontrer l'exception ou la nécessité.

Pourrait alors se poser la question de l'éventuelle rupture de la loyauté fédérale. Mais cette situation impliquerait que l'exercice par une seule région d'un impôt non encore exercé par l'autorité fédérale entraînerait un transfert irrévocable de cet impôt au niveau de l'ensemble du royaume sans un acte législatif spécial, ce qui constituerait manifestement un problème qui ne peut être tranché en l'état.

Ce cas de figure constituerait une première et, dans ce cadre, le CFFW ne peut faire qu'un travail exploratoire sur des points qui mériteraient en tout état de cause un débat contradictoire.

L'ISF n'existant pas au niveau fédéral, la création de toute pièce d'un tel impôt en Wallonie serait juridiquement défendable et découlerait de l'autonomie fiscale propre, basée sur la Constitution belge.

La pérennité de cet impôt ne peut toutefois pas être garantie au niveau régional si l'autorité fédérale décidait de lever un impôt sur la fortune a posteriori.

Il s'agirait donc, pour la Wallonie, de créer cet impôt de toutes pièces et d'en fixer les éléments essentiels et accessoires (objet, redevables, base, taux, exonérations éventuelles, procédures d'établissement, de contrôle, de gestion du contentieux, de sanctions, de recouvrement.) sans qu'il ne soit garanti que l'ensemble de ces éléments puisse être effectivement exercé en raison d'une éventuelle évolution de l'exercice des compétences au niveau fédéral.

1.2. Comment se positionnerait un impôt sur la fortune wallon par rapport aux normes supérieures ?

Un ISF wallon devrait respecter les principes génériques de la loi spéciale de financement (LSF), à savoir, éviter la double imposition et éviter la concurrence fiscale déloyale.

Au regard du droit européen, rien n'interdit de créer un ISF (plusieurs pays l'ont fait) et il existe peu de « garde-fous » en la matière, excepté les conventions bilatérales de prévention de la double imposition. Il conviendrait d'éviter de créer un système trop complexe comme celui relatif à l'impôt des non-résidents prévu dans la LSF.

Il existe un modèle (OCDE) de convention bilatérale incluant une clause sur un ISF. La convention existante avec la France ne prévoit cependant rien de tel.

La question de savoir si la création d'un ISF wallon serait soumise à l'aval de la Cour des Comptes et à l'accord préalable du Comité de concertation a été posée mais la réponse semble négative car il ne s'agit pas d'une matière réglée par la LSF.

Enfin, la convention européenne des droits de l'homme (art 1^{er} protocole additionnel) pourrait être une ultime balise pour limiter l'atteinte à la propriété si des cas de taxation entraînant des prélèvements cumulés manifestement déraisonnables, ou d'actifs difficilement réalisables sont constatés.

2. Etude de la faisabilité d'un point de vue économique

Les aspects abordés dans cette deuxième partie évoquent :

- la définition de l'objet d'un impôt annuel sur le patrimoine net,
- la problématique de la valorisation des différentes composantes du patrimoine,
- le positionnement d'un impôt sur le patrimoine à l'égard des critères d'efficacité et d'équité au niveau régional.

2.1. Définition de l'objet d'un impôt annuel sur le patrimoine net

Il existe différentes façons d'imposer le patrimoine. L'imposition peut ainsi porter sur le rendement (revenus et plus-values), sur la détention ou sur les transactions. En Belgique, la première option est clairement une compétence fédérale. Pour les autres formes d'imposition, la Région peut déjà imposer le revenu de la détention du patrimoine immobilier

(PRI) et les transactions sur celui-ci. En d'autres termes, d'un point de vue économique le précompte immobilier peut être considéré comme une taxe foncière, même si, d'un point de vue juridique, la cour constitutionnelle le considère comme un impôt sur le revenu.

Dans le cadre de la présente étude, l'idée de départ examinée serait de taxer :

- les biens meubles et immeubles détenus par les personnes physiques ayant leur résidence principale en Wallonie, quelle que soit la localisation de ces biens,
- les biens meubles et immeubles situés en Wallonie et détenus par des non résidents wallons.

La Région wallonne dispose d'une grande liberté en la matière, sauf si le législateur fédéral venait à limiter cette liberté, par exemple en excluant les biens immobiliers des résidents des autres régions.

L'analyse de ce postulat fait immédiatement ressortir certains risques liés à l'éventuelle mise en œuvre d'un ISF au niveau de la région :

- Mouvements de la population en dehors de la région wallonne en fonction de la taxation sur le patrimoine. Ces mouvements, qui peuvent être initiés par un simple changement de domicile, sont rendus plus aisés s'il s'agit d'un déplacement vers une autre région d'un même Etat. Ils risquent en outre d'avoir des effets dérivés liés à la perte d'impôts directs ou indirects liés au domicile du redevable
- Risque de double imposition (si un ISF existe également dans le pays où se situent certains biens), bien qu'il soit constaté que la convention de double imposition avec la France ne contient aucune clause sur ce sujet ;
- Mise en société d'éléments de patrimoine des personnes physiques risquant de tomber dans le périmètre de l'ISF. Le passage en société poserait un problème additionnel au niveau de la localisation, car l'établissement est valable pour l'ensemble du territoire.

2.2. Problématique de la valorisation des différents éléments de patrimoine

2.2.1. Valorisation des biens meubles

2.2.1.1. Titres cotés

Pour les titres cotés ou à revenu fixe qui ont une valeur nominale, une valorisation existe de facto quelque part. Cette valorisation de marché pourrait être utilisée, au même titre qu'elle l'est en droit de succession.

Les banques et autres fournisseurs d'information potentiels ont cependant un agrément pour l'ensemble du pays et non pas régional. Le droit bancaire reste une compétence exclusivement fédérale, de même que la problématique du respect de la vie privée.

Se pose alors la question de la possibilité d'accéder à ces données et de la compétence de les obtenir au niveau régional.

Les informations actuellement détenues par le SPF Finances (par exemple l'inventaire des comptes à l'étranger ou les données contenues dans les déclarations IPP) sont difficiles à obtenir. Hormis l'accord de coopération de 2001 relatif à l'échange d'informations (lequel n'a pas fait l'objet d'un assentiment par le Fédéral), il ne semble pas y avoir de cadre juridique qui autorise l'accès à ces informations.

La transposition de la directive relative à l'échange automatique d'informations est prévue pour 2017. Elle ne prévoit cependant l'échange obligatoire d'informations en provenance des établissements de crédit des 29 Etats membres que vers le pouvoir fiscal fédéral (et pas au niveau de n'importe quelle autorité fiscale). L'Etat fédéral disposera de toutes les données nécessaires alors que les régions ne peuvent pas avoir la garantie d'y avoir accès.

2.2.1.2. Titres non cotés et autres biens meubles

Pour les titres non cotés et les autres valeurs mobilières susceptibles d'entrer dans la composition du patrimoine, l'estimation est plus délicate. En matière de droits de succession, ces valeurs font l'objet d'une estimation ad hoc par les experts du SPF Finances (quid en Flandre depuis la reprise de la gestion de l'impôt ?).

A titre de comparaison, la valorisation des biens meubles pour l'ISF français fait l'objet d'une instruction volumineuse (175 pages).

2.2.2. Valorisation des immeubles

Différentes références sont possibles pour la (les) taxation(s) de l'immobilier :

- La taxation des revenus sur base du revenu cadastral, mais celle-ci ne paraît pas optimale étant donné qu'elle se base sur une valeur fixée il y a près de 40 ans (1975) et n'est donc plus représentative de la valeur effective pour une partie du parc immobilier ;
- Une taxation sur la valeur vénale des biens présente également des imperfections étant donné que tous les biens ne sont pas susceptibles d'être évalués sur leur valeur de transaction ;
- Une taxation sur la valeur fixée pour les bâtiments neufs en matière de TVA.

Pour tous les biens (meubles et immeubles), les méthodes d'évaluation appliquées en droits de succession pourraient également être retenues, tout en étant imparfaites car il n'est pas certain qu'elles reflètent la valeur économique réelle des biens composant le patrimoine.

Au niveau de la région, comment obtenir une information exhaustive relative aux immeubles détenus à l'étranger par les contribuables concernés ? Le SPF Finances détient cette information mais comment l'administration wallonne pourrait-elle l'obtenir ? On pourrait à ce sujet s'inspirer du protocole d'échange d'information rédigé dans le cadre du transfert de la gestion des droits de succession et d'enregistrement vers la Région flamande.

2.3. Efficacité-équité d'un impôt sur le patrimoine au niveau régional :

D'un point de vue économique, un impôt efficace est celui qui minimise les pertes de bien-être ; ceci requiert qu'il ait une base large et un taux faible.

S'il y a une exonération à la base, elle doit être indépendante du type d'actif (cfr. Recommandation du Conseil Supérieur des Finances en fiscalité de l'épargne, rapport d'août 2014 sur le tax shift).

Du point de vue de l'efficacité, la deuxième question à examiner est celle de la forme de l'imposition.

La taxation des transactions (droits d'enregistrement,...) n'est pas idéale dès lors qu'elle crée un signal de distorsion sur le prix en le renchérissant lors de transactions successives et, par ailleurs, elle s'applique plusieurs fois sur la même base.

L'imposition annuelle du stock inclut la prise en compte des appréciations (dépréciations) annuelles des actifs. Dès lors, selon certaines interprétations, elle aboutirait ainsi indirectement à imposer pour partie la plus-value, en évitant une formule de taxation des plus-values réalisées. Mais ce constat pose néanmoins la question de la coordination avec l'Etat fédéral qui garde la compétence exclusive sur les plus-values et plaide pour le fait que la région n'est pas le niveau optimal pour instaurer un ISF.

Dans cette vision, l'impôt sur le patrimoine impose plus le rendement normal du capital (l'équivalent du taux d'intérêt à long terme sans risque) que la prime de risque ou le rendement supplémentaire perçu sous forme de rente.

Il permet toutefois d'imposer l'appréciation du patrimoine au fur et à mesure qu'elle se réalise plutôt que de lier cette imposition à des transactions, ce qui peut être plus efficace.

A cela s'ajoute toutefois le problème du recouvrement d'un impôt quand il n'y a pas de revenus acquis.

Pour le caractère équitable d'un impôt, on peut distinguer :

- une équité horizontale même revenu, même impôt, quelle que soit la nature du revenu ou son affectation (mais le seul revenu de l'épargne est son revenu réel) ou, même patrimoine, même impôt, quelle que soit la nature de l'actif et son affectation ;
- une équité verticale qui requiert une progressivité de l'imposition, c'est-à-dire que le taux s'accroît en fonction de la valeur des éléments taxés :

Sur le plan de l'équité, un impôt sur le patrimoine permet de prendre en compte le supplément de bien-être que procure, pour un niveau de revenu donné, la détention d'un patrimoine. Si le rendement du patrimoine est croissant en fonction du patrimoine, un impôt sur le patrimoine apporterait une contribution supplémentaire à l'effet redistributif de l'ensemble des prélèvements.

Comme dans beaucoup d'autres domaines, il s'agit donc d'un choix entre efficacité et équité.

L'introduction d'un impôt sur le patrimoine pose en outre le problème de la zone géographique optimale. L'objectif d'équité se formule en principe au niveau le plus élevé. Tant l'objectif d'efficacité que l'objectif d'équité requièrent qu'il y ait effectivement imposition du patrimoine des résidents et/ou du patrimoine localisé sur le territoire et donc qu'il n'y ait pas de déplacement de la base imposable. A l'intérieur d'un même Etat, il n'est en effet pas recommandé de décentraliser (ou d'introduire à un niveau décentralisé) un impôt sur une base taxable mobile. De ce point de vue, la Wallonie à elle seule n'est pas une zone optimale, vu la possibilité d'une mobilité résidentielle interrégionale significative, tant en fait qu'en prospectif. La mobilité aisée de la base taxable au sein d'un même Etat fédéral rendrait l'impôt à la fois moins efficace et moins équitable.

Une stratégie « win-win » du point de vue de l'efficacité pourrait consister en une restructuration de l'imposition du patrimoine immobilier, couplée à une réforme des droits de succession.

Enfin, si la récente loi spéciale de financement des communautés et des régions laisse clairement l'imposition exclusive des revenus mobiliers et des plus-values au niveau fédéral, pourquoi taxer annuellement la détention du patrimoine mobilier au niveau régional ?

3. Etude de la faisabilité administrative : cadre, procédures, mise en œuvre

Bien qu'étant encore une jeune administration, l'administration fiscale wallonne se dote progressivement de la structure et des outils nécessaires pour gérer n'importe quel type d'impôt. Toutefois, à l'heure actuelle, l'administration wallonne tient à souligner qu'elle ne dispose ni des bases de données internes qui seraient utilisables à brève échéance pour la gestion d'un ISF, ni des ressources nécessaires pour les exploiter.

Sur le plan juridique, le décret du 06 mai 1999 relatif à l'établissement, au recouvrement et au contentieux en matière de taxes régionales wallonnes donne un cadre minimum permettant de gérer un ISF. Il contient cependant une limitation territoriale et devrait donc être adapté.

Par ailleurs, il convient de voir avant tout si l'administration fiscale wallonne disposerait du pouvoir d'investigation et de la capacité juridique d'obtenir toutes les informations nécessaires étant donné, notamment, que les agréments des banques et la possibilité d'échanges automatique d'informations se situent au niveau national.

Les comptes financiers posent (entre autres) un problème de localisation car ils sont censés être ouverts sur l'ensemble du Royaume. Il n'est donc pas possible de les localiser sur une seule région.

Le conseil s'interroge sur la possibilité administrative d'instaurer cette taxe dès lors que la communication d'informations sur base de certaines conventions internationales n'est, à tout le moins, pas garanti, voire potentiellement interdit.

S'agissant d'un impôt totalement nouveau, la région wallonne devrait compléter le décret du 6 mai 1999 afin d'y intégrer le code procédural complet pour l'ensemble du cycle de gestion de cet impôt (établissement, contrôle, contentieux, perception, recouvrement). Cela représente un travail considérable dont le volume devrait faire l'objet d'un examen complémentaire, tant sur le plan de la rédaction des textes que sur le plan organisationnel.

Ce travail pourrait utilement être facilité si l'administration wallonne assurait déjà la gestion des droits d'enregistrement et de succession. La reprise effective, par la Région, de la gestion opérationnelle des droits d'enregistrement et de succession est un préalable indispensable à la mise en œuvre éventuelle de l'ISF. Il pourrait à ce sujet être utile de tirer les leçons de l'expérience de la Flandre en la matière.

Il conviendrait donc d'évaluer le risque économique de la mesure (rapport coût / bénéfice). Le rendement d'un ISF limité à la Wallonie serait-il réellement à la hauteur des attentes et, en tenant compte des problèmes de localisation de certains biens meubles sur le territoire fédéral et de l'aisance pour changer de domicile au sein d'un même Etat fédéral, n'entraînerait-il pas plutôt un déplacement, voir un démembrement du patrimoine taxable.

Ce déplacement au niveau régional devrait être comparé au déplacement qui serait constaté dans le cas d'un ISF localisé à d'autres niveaux de pouvoir. A titre d'exemple, pour le cas d'un ISF localisé au niveau d'un Etat, la Cour des comptes française a comptabilisé un solde des départs de 509 assujettis sur le total de 566.000 assujettis en 2008, soit moins de 0.1 % des assujettis.

Certains aspects essentiels en rapport avec l'ISF restant des matières fédérales, cela risque de poser de nombreux problèmes au niveau de la gestion de cet impôt, notamment pour la localisation sur le Royaume de la matière imposable (établissement, compte bancaire,...) et pour la possibilité, pour la région, d'exercer un pouvoir d'investigation (compétence du fédéral en droit bancaire, données présentes uniquement au niveau fédéral, directive sur l'échange automatique d'informations, ...)

A titre d'information, les frais de gestion de l'impôt de solidarité sur la fortune en application en France s'élève à 2,37 % du produit de l'impôt, alors qu'il est déclaratif, ce qui correspond aux frais moyens pour la gestion d'un impôt.

4. Recommandations

Du point de vue des règles de répartition des compétences fiscales, en vertu de l'article 170 §2 de la de la Constitution, les Régions ont la faculté d'établir leurs propres taxes régionales. Conformément à la loi du 23 janvier 1989, les taxes régionales propres ne peuvent être établies que sur des matières qui ne sont pas encore taxées en vertu de la législation fiscale fédérale. La matière imposable d'un impôt annuel global sur le patrimoine n'est pas occupée par celle-ci. Elle demeure dès lors disponible pour la création d'une taxe propre annuelle globale sur le patrimoine en Région wallonne.

Si la Région introduit une telle taxe, elle devra en fixer tous les éléments constitutifs (objet, redevable, base de calcul, taux, exonérations) ainsi que l'intégralité du cadre normatif procédural (règles d'établissement, de perception, de recouvrement, de contrôle, de gestion

du contentieux, etc.) ce qui représentera à tout le moins un travail considérable, notamment en comparaison avec le coût associé à la reprise du service d'un impôt régional existant (droits d'enregistrement, succession, etc.).

Une taxe annuelle globale sur le patrimoine pourrait contribuer à rendre un système fiscal plus redistributif. L'arbitrage entre cet objectif d'équité et celui de l'efficacité est un choix politique. En revanche, tant l'un que l'autre requièrent la possibilité d'imposer effectivement le patrimoine sur une zone géographique donnée, sans déplacement aisé de la base imposable. De ce point de vue, la Wallonie considérée isolément n'apparaît pas être une option adéquate.

Par ailleurs, le Conseil a analysé les aspects opérationnels liés à la mise en œuvre d'une taxe propre annuelle globale sur le patrimoine en Région wallonne. Il conclut à la grande difficulté de la mise en œuvre d'une telle taxe en Wallonie.

Tout d'abord, il n'est pas garanti que la Région wallonne dispose du pouvoir d'investigation pour accéder aux informations utiles et nécessaires au calcul et à l'établissement de cette taxe. Certaines sources d'informations nécessaires à son établissement ne sont pas, à ce jour, disponibles. En tout état de cause, la Région resterait dépendante de l'autorisation d'autres niveaux de pouvoir pour accéder à certaines informations indispensables.

L'instauration d'une taxe sur le patrimoine entraînerait également une charge de travail considérable pour l'administration fiscale wallonne qui devrait faire face à d'importantes difficultés de récolte de données issues de sources fiables. Ce qui aurait pour conséquence :

- des difficultés pour établir de manière exacte le montant de la taxe
- la génération d'un contentieux important
- la multiplication des opérations de recouvrement
- la nécessité de mettre en place de lourdes opérations de contrôle.

La loi spéciale de financement, particulièrement depuis sa réforme dans le cadre des cinquième et sixième réformes de l'Etat, dote les Régions de substantielles compétences normatives (fixation de la base d'imposition, du taux d'imposition et des exonérations) sur une série d'instruments fiscaux. Ainsi, certains impôts régionaux (droits de succession, droits d'enregistrement, précompte immobilier) entretiennent un rapport, direct ou indirect, avec l'imposition du patrimoine (immobilier en particulier). A ce jour, le régime juridique de ces impôts régionaux présente un certain nombre de déséquilibres, ainsi que de sources d'inefficacité et d'inéquité, de manière telle que ce régime apparaît à tout le moins comme étant perfectible. Le Conseil constate qu'il n'a en effet pas subi, depuis la régionalisation, de réforme majeure, globale et intégrée. Il recommande dès lors, plutôt que d'établir une nouvelle taxe annuelle propre sur le patrimoine, une meilleure utilisation ainsi que la réforme du régime des impôts régionaux en lien direct ou indirect avec le patrimoine. Ainsi, la Région wallonne est concrètement en mesure de réformer, par exemple, les taux applicables en matière de droits d'enregistrement/droits de succession ou la manière dont la base imposable se détermine pour la mise en œuvre du précompte immobilier.

Enfin, les impôts régionaux existant sont déjà munis d'un cadre procédural issu de la législation fiscale fédérale. Tant que la Région wallonne n'a pas repris le service des impôts régionaux en cause, les règles de procédure demeurent sous la compétence exclusive de l'autorité fédérale. Le Conseil recommande en conséquence à la Région wallonne de poursuivre la procédure de reprise du service des impôts régionaux en question, ce qui lui permettra d'adapter le cadre normatif procédural en fonction de ses besoins.

Pour le Conseil,

Jean HILGERS,

Président.