RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 78.292/3
van 3 november 2025

over

een voorstel van wet ‘tot wijziging van het Wetboek diverse rechten en taksen, met het oog op de invoering van een belasting op de overwinsten van de banken’ (*Parl.St.* Kamer 2024-25, nr. 56-0967/1)

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 78.292/3
du 3 novembre 2025

sur

une proposition de loi ‘modifiant le Code des droits et taxes divers, visant à introduire une taxation sur les surprofits bancaires’ (*Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 56-0967/1)

#LW-BELZPDCAF-HICJCUQ#

Op 3 oktober 2025 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 voorstel van wet 'tot wijziging van het Wetboek diverse rechten en taksen, met het oog op de invoering van een belasting op de overwinsten van de banken' (*Parl.St*. Kamer 2024-25, nr. 56-0967/1).

Het voorstel is door de derde kamer onderzocht op 21 oktober 2025. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Yves DEPOORTER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Laurens LAVRYSEN, 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 3 november 2025.

*

Le 3 octobre 2025, 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 le Code des droits et taxes divers, visant à introduire une taxation sur les surprofits bancaires' (*Doc. parl*., Chambre, 2024-2025, n° 56-0967/1).

La proposition a été examinée par la troisième chambre le 21 octobre 2025. 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 Yves DEPOORTER, greffier.

Le rapport a été présenté par Laurens LAVRYSEN, 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 3 novembre 2025.

*

‡LW-BELZPDCAF-HICJCUQ‡

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 rechtsgrond[1], alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET WETSVOORSTEL

2. Het om advies voorgelegde wetsvoorstel strekt tot invoering van een jaarlijkse taks op de overwinsten van de kredietinstellingen zoals opgesomd in het voorgestelde artikel 201[40] van het Wetboek diverse rechten en taksen (hierna: WDRT) (artikel 3 van het wetsvoorstel). Het betreft een belasting van 4,8 % op de som van de in de resultatenrekening opgenomen netto rente-inkomsten en netto commissie-inkomsten indien die som meer dan 800 miljoen euro bedraagt (artikelen 4 en 5). Artikel 6 van het wetsvoorstel regelt de opeisbaarheid van de taks, terwijl artikel 7 voorschrijft dat de kredietinstellingen en hun bijkantoren de taks niet mogen verhalen op de cliënten. Dat geldt eveneens voor de boete die wordt opgelegd wanneer die bepaling wordt overtreden. Elke overtreding hiervan wordt immers gestraft met een boete volgens een door de Koning vastgelegde schaal, die gaat van 150 % tot 200 %, afhankelijk van de herhaling van de overtreding. Artikel 8 bepaalt dat de aan te nemen wet in werking treedt op 1 januari 2026.

VORMVEREISTEN

3. Volgens artikel 127, lid 4, van het Verdrag 'betreffende de werking van de Europese Unie' (hierna: VWEU) wordt de Europese Centrale Bank (hierna: ECB) geraadpleegd door de nationale autoriteiten over elk ontwerp van wettelijke bepaling op de gebieden die onder haar bevoegdheid vallen, doch binnen de grenzen en onder de voorwaarden die de Raad volgens de procedure van artikel 129, lid 4, van het VWEU vaststelt.

Luidens artikel 2, lid 1, zesde streepje, van de volgens de procedure van artikel 129, lid 4, van het VWEU door de Raad vastgestelde beschikking 98/415/EG van 29 juni 1998 'betreffende de raadpleging van de Europese Centrale Bank door de nationale autoriteiten over ontwerpen van wettelijke bepalingen' dienen de autoriteiten van de lidstaten de ECB te raadplegen over elk ontwerp van wettelijke bepaling dat "voorschriften [bevat] voor financiële instellingen, voorzover die wezenlijk van invloed zijn op de stabiliteit van de financiële instellingen en markten".[2]

Vermits redelijkerwijs kan worden aangenomen dat dit hier het geval is, moet het advies van de ECB worden ingewonnen vooraleer het wetsvoorstel doorgang kan vinden.

[1] Aangezien het om een wetsvoorstel gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

[2] Zie ook GwH 20 maart 2025, nr. 48/2025. De vernietigde bepaling was bij amendement toegevoegd aan het oorspronkelijke wetsontwerp, dat wél voor advies aan de ECB was voorgelegd.

‡LW-BELZPDCAF-HICJCUQ‡

4. Naar luid van het voorgestelde artikel 201[41] van het WDRT (artikel 4 van het wetsvoorstel) is een kredietinstelling de jaarlijkse taks op de overwinsten pas verschuldigd indien de som van de in de resultatenrekening opgenomen netto rente-inkomsten en netto commissie-inkomsten meer dan 800 miljoen euro bedraagt. Kleinere kredietinstellingen ten aanzien waarvan die som minder bedraagt dan 800 miljoen euro, worden bijgevolg uitgesloten van de voorgestelde belasting. Te dien aanzien rijst dan ook de vraag of die uitsluiting moet worden beschouwd als staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het VWEU, en aldus vooraf moet worden aangemeld bij de Europese Commissie.

Het verlenen van een belastingvoordeel moet worden beschouwd als een economisch voordeel dat met staatsmiddelen wordt bekostigd.[3] Een maatregel is daarbij selectief wanneer die een onderscheid maakt tussen ondernemingen die zich in een vergelijkbare feitelijke en juridische situatie bevinden,[4] zonder dat dat onderscheid wordt gerechtvaardigd vanuit de aard of het opzet van de betrokken regeling.[5] Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer dat onderscheid wordt gerechtvaardigd door externe beleidsdoelstellingen die vreemd zijn aan de regeling zelf.[6] Bij de voorgestelde maatregel lijkt door de drempel van 800 miljoen euro sprake te zijn van selectiviteit, terwijl die drempel luidens de toelichting bij het wetsvoorstel is ingegeven vanuit overwegingen die verband houden met de te verwachten budgettaire effecten en met fiscale rechtvaardigheid, waarvan niet zonder meer kan worden aangenomen dat deze doelstellingen een wezenlijk verband vertonen met de aard of het opzet van een jaarlijkse taks op netto rente-inkomsten en netto commissie-inkomsten van kredietinstellingen.

Het lijkt bijgevolg niet uitgesloten dat de maatregel moet worden beschouwd als een regeling betreffende staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het VWEU, die, behoudens zo ze onder één van de vrijstellingscategorieën zou vallen, bij de Europese Commissie moet worden aangemeld. Krachtens artikel 108, lid 3, van het VWEU dient de Europese Commissie immers van elk voornemen tot invoering of wijziging van steunmaatregelen tijdig op de hoogte te worden gebracht. Gelet op de sanctie die aan een niet-aanmelding is verbonden (nietigheid van de staatssteun zelfs indien die verenigbaar zou kunnen worden verklaard met het Unierecht mocht deze zijn aangemeld), doen de indieners van het wetsvoorstel er goed aan hieromtrent contact op te nemen met de Europese Commissie.

[3] Mededeling van de Commissie betreffende het begrip "staatssteun" in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, *Pb. C.* 19 juli 2016, 262/15, nr. 68.

[4] Zie HvJ 17 november 2009, C-169/08, ECLI:EU:C:2009:709, *Regione Sardegna*, punten 59 e.v..

[5] Wat het geval is wanneer een maatregel rechtstreeks uit de basis- of hoofdbeginselen van de referentieregeling voortvloeit of resulteert uit inherente mechanismen die noodzakelijk zijn voor het functioneren en de doeltreffendheid van de regeling.

[6] Mededeling van de Commissie betreffende het begrip "staatssteun" in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, *Pb. C.* 19 juli 2016, 262/30-31, nrs. 135 en 138.

‡LW-BELZPDCAF-HICJCUQ‡

ALGEMENE OPMERKINGEN

A. Het gelijkheidsbeginsel

5. Nu luidens het voorgestelde artikel 201[41] van het WDRT (artikel 4 van het wetsvoorstel) de jaarlijkse taks op de overwinsten pas verschuldigd is indien de som van de in de resultatenrekening opgenomen netto rente-inkomsten en netto commissie-inkomsten meer bedraagt dan 800 miljoen euro, wordt een verschil in behandeling ingevoerd tussen kredietinstellingen naargelang die som hetzij meer hetzij minder dan het drempelbedrag van 800 miljoen euro bedraagt. De vraag rijst dan ook naar de verenigbaarheid met het gelijkheidsbeginsel in fiscale zaken.

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 echter 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 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.[7]

Het bepalen van een drempelbedrag voor een belasting valt binnen de beoordelingsbevoegdheid van de wetgever. De belastingwetgever kan volgens het Grondwettelijk Hof immers geen rekening houden met de bijzonderheden van elk gegeven geval. Meer bepaald moet hij gebruik kunnen maken van categorieën die, noodzakelijkerwijs, de verscheidenheid van toestanden slechts met een zekere graad van benadering opvangen, waarbij de keuze voor een drempelbedrag ertoe noopt ergens een grens te trekken.[8]

Die beoordelingsbevoegdheid van de wetgever bij de bepaling van een drempelbedrag noopt in de toelichting bij het wetsvoorstel evenwel tot een redelijke verantwoording in het licht van de doelstelling van de maatregel.

Luidens de toelichting bij het wetsvoorstel moeten "[m]et meer dan 8 miljard euro winst voor de banksector in 2024 (…) de Belgische banken nog wat meer (…) bijdragen aan de begrotingsinspanning". Daarnaast is "[h]et doel van dit wetgevend initiatief (…) ons belastingstelsel rechtvaardiger en meer herverdelend te maken, alsook te zorgen voor een billijker verdeling van de lasten in deze moeilijke budgettaire tijden". De Raad van State ziet niet in waarom die beide doelstellingen, namelijk het budgettaire doel en het doel van fiscale rechtvaardigheid,

[7] GwH 20 april 2023, nr. 67/2023, B.6.2-B.6.3. Zie ook GwH 16 mei 2024, nr. 52/2024, B.6; GwH 13 maart 2025, nr. 42/2025, B.5.

[8] GwH 27 oktober 2022, nr. 138/2022, B.14.4.

‡LW-BELZPDCAF-HICJCUQ‡

enkel zouden gelden voor de luidens de toelichting zogenaamde "vier grootste Belgische banken" en niet tevens voor de kleinere kredietinstellingen. De toelichting biedt te dien aanzien geen redelijke verantwoording.

In het licht van het voorgaande staat het aan de wetgever om bij de verdere parlementaire bespreking van het voor advies voorgelegde wetsvoorstel het drempelbedrag van 800 miljoen euro op deugdelijke wijze te verantwoorden. Indien dat niet kan, moet ter wille van het gelijkheidsbeginsel het drempelbedrag worden weggelaten.

B. Het fiscaal legaliteitsbeginsel

6. De voorgestelde jaarlijkse taks op de overwinsten van de kredietinstellingen wordt geheven op de som van de in de resultatenrekening opgenomen netto rente-inkomsten en netto commissie-inkomsten (artikelen 4 en 5 van het wetsvoorstel). Die som bepaalt niet alleen wie de belastingplichtige is (wanneer die meer of minder bedraagt dan 800 miljoen euro), maar legt tevens de belastbare materie en de belastbare grondslag van de taks vast. De vraag rijst evenwel of de begrippen "netto rente-inkomsten" en "netto commissie-inkomsten" voldoen aan het fiscaal legaliteitsbeginsel.

Uit het legaliteitsbeginsel inzake belastingen, neergelegd in de artikelen 170, § 1, en 172, tweede lid, van de Grondwet, vloeit voort dat de wetgever zelf alle wezenlijke elementen dient vast te stellen aan de hand waarvan de belastingschuld van de belastingplichtigen kan worden bepaald, zoals de aanwijzing van de belastingplichtigen, de belastbare materie, de heffingsgrondslag, de aanslagvoet en de eventuele belastingvrijstellingen.

Volgens het Grondwettelijk Hof vereist het legaliteitsbeginsel daarnaast dat de wet nauwkeurige, ondubbelzinnige en duidelijke criteria bevat aan de hand waarvan kan worden afgeleid wie belastingplichtig is en voor welk bedrag. Aan het vereiste dat belastingen en belastingvrijstellingen duidelijk moeten worden omschreven in de wet is voldaan wanneer de rechtzoekende, op basis van de bewoordingen van de relevante bepaling en, indien nodig, met behulp van de interpretatie daarvan door de rechtscolleges, kan weten of hij al dan niet belastingplichtig is en voor welk bedrag.[9]

Luidens de toelichting bij het wetsvoorstel verkrijgt men "[d]e netto rente-inkomsten (…) door het bedrag dat de banken aan rente uitbetalen aan hun spaarders af te trekken van het bedrag dat de banken verdienen door geld te lenen aan hun klanten" en verkrijgt men "[d]e netto commissie-inkomsten (…) door de som te maken van alle bedragen die de banken ontvangen aan commissies voor de diensten die ze aan hun klanten leveren. Die diensten kunnen portfoliobeheer, effectenverrichtingen, financieel advies enzovoort omvatten. De netto commissie-inkomsten vormen een andere bron van inkomsten voor de banken; naargelang van het type bank kunnen zij in meerdere dan wel mindere mate aanzienlijk zijn".

Hoewel de toelichting bij het wetsvoorstel aanknopingspunten biedt om de draagwijdte van voormelde begrippen te bepalen, volstaan die niet vanuit het oogpunt van het

[9] Zie GwH 14 maart 2024, nr. 30/2024, B.3.2.

‡LW-BELZPDCAF-HICJCUQ‡

fiscaal legaliteitsbeginsel dat vereist dat de essentiële elementen van een belasting op voldoende nauwkeurige, ondubbelzinnige en duidelijke wijze worden omschreven in de voorgestelde bepalingen zelf. De indieners van het wetsvoorstel dienen er bij de verdere parlementaire bespreking op toe te zien dat het wetsvoorstel te dien aanzien wordt aangevuld. Zo zou bijvoorbeeld uitdrukkelijk kunnen worden verwezen naar de desbetreffende posten uit de resultatenrekening, naar analogie met de thans geldende jaarlijkse taks op de kredietinstellingen.[10] Tevens dient uitdrukkelijk te worden bepaald op welk jaar de desbetreffende netto rente-inkomsten en netto commissie-inkomsten precies betrekking hebben.[11]

Overigens valt niet goed in te zien waarom de "netto commissie-inkomsten" worden gebruikt als een van de parameters ter bepaling van de belastbare inkomsten, zonder dat de toelichting bij het wetsvoorstel verwijst naar aftrekbare kosten en dus eerder de *omzet* dan de (over)*winst* lijkt te worden beoogd. Zoals uit het opschrift ervan blijkt, strekt het voorliggende wetsvoorstel nochtans tot de invoering van een "belasting op de overwinsten van de banken". Ook dit moet worden herbekeken tijdens de verdere parlementaire bespreking van het wetsvoorstel.

C. Summiere regeling en verhouding tot andere bepalingen[12]

7.1. De voorgestelde regeling is vrij summier opgevat. Zo ontbreken bijvoorbeeld, in vergelijking met andere in het WDRT geregelde taksen, bepalingen inzake de aangifte en de teruggave en, teneinde de juiste heffing van de taks te verzekeren, bepalingen inzake sancties en toezicht.

7.2. Tevens is de verhouding van de voorgestelde overwinstenbelasting tot andere belastingen (inzonderheid de vennootschapsbelasting en de belasting op niet-inwoners) in het geheel niet geregeld en daardoor hoogst onduidelijk. Het is evenmin duidelijk of de overwinstenbelasting als een aftrekbare beroepskost in de vennootschapsbelasting wordt beschouwd. Indien het de bedoeling zou zijn om deze jaarlijkse taks niet als aftrekbare beroepskost in aanmerking te nemen, zoals thans het geval is voor onder meer de jaarlijkse taks op de kredietinstellingen, dient artikel 198, § 1, van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 te worden aangevuld.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 7

8. Luidens het voorgestelde artikel 201[44], eerste lid, van het WDRT (artikel 7 van het wetsvoorstel) mogen de kredietinstellingen en hun bijkantoren de taks niet verhalen op de cliënten. Dat geldt ook voor de boete die wordt opgelegd wanneer die bepaling wordt overtreden. Elke overtreding hiervan wordt met name gestraft met een boete volgens een door de Koning

[10] Zie artikel 201[11] van het WDRT voor de jaarlijkse taks op de kredietinstellingen.

[11] Zie artikel 201[11] van het WDRT voor de jaarlijkse taks op de kredietinstellingen.

[12] Zie ook adv.RvS 71.400/3 van 3 juni 2022 over een wetsvoorstel 'tot instelling van een bijzondere overwinstentaks in de energiesector', *Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 55-2558/3, 4, opmerkingen 4 en 5.

‡LW-BELZPDCAF-HICJCUQ‡

vastgelegde schaal, die gaat van 150 % tot 200 %, afhankelijk van de herhaling van de overtreding. De boete wordt berekend op de verschuldigde taks voor het aanslagjaar waarop de verhaalde taks of de boete betrekking heeft (voorgesteld artikel 201/44, tweede lid, van het WDRT, artikel 7 van het wetsvoorstel). Hierbij zijn de volgende opmerkingen te maken.

8.1. Allereerst lijkt het niet vanzelfsprekend hoe het causale verband kan worden vastgesteld tussen de prijs voor enigerlei dienstverlening van een kredietinstelling en de kosten van de voorgestelde belasting die worden afgewenteld of verhaald op de cliënten. Het is niet ondenkbaar dat hierover discussies ontstaan bij de betwisting van een boete. Het is dan ook raadzaam dat bij de verdere parlementaire bespreking van het wetsvoorstel wordt ingegaan op de verschillende bewijsmiddelen die hiertoe door de fiscale administratie kunnen worden aangewend.[13]

8.2. Daarnaast is het onduidelijk wat in het voorgestelde artikel 201/44, tweede lid, van het WDRT wordt bedoeld met "afhankelijk van de herhaling van de overtreding". Meer bepaald rijst de vraag of het bijvoorbeeld gaat om een jaarlijkse herhaling van het verhalen van de jaarlijks opeisbare belasting op de cliënten. Indien dat het geval is, wordt dat beter met zoveel woorden in de aan te nemen wet vermeld.

8.3. Voorts kan noch uit de tekst van het voorgestelde artikel 201/44 van het WDRT, noch uit de toelichting bij het wetsvoorstel worden afgeleid of de boete in kwestie een administratief, dan wel een strafrechtelijk karakter heeft.[14] In zoverre het de bedoeling zou zijn dat de boete een administratieve sanctie is, wordt in de aan te nemen wet het best de procedure voor het opleggen van die administratieve boete verder uitgewerkt, met het oog op de rechten van de verdediging.

Alleszins wordt bij een boeteschaal van 150 % tot 200 % aan de fiscale administratie of aan de strafrechter zeer weinig marge gelaten om een klein of onduidelijk vergrijp te sanctioneren. In het licht van het evenredigheidsbeginsel van de straf rijst dan ook de vraag of niet eerder moet worden voorzien in bijvoorbeeld een schaal van 10 % tot 200 %, zoals thans het geval is bij de jaarlijkse taks op de kredietinstellingen.

*

[13] Zie adv.RvS 74.803/1-2-3-4 van 10 november 2023 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de programmawet van 22 december 2023, *Parl.St.* Kamer 2023-24, nr. 55-3697/1, 283-284, opmerking 1.

[14] Zie ook adv.RvS 74.803/1-2-3-4 van 10 november 2023, *l.c.*, 284, opmerking 2.

‡LW-BELZPDCAF-HICJCUQ‡

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, 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 l'instauration d'une taxe annuelle sur les surprofits des établissements de crédit énumérés à l'article 201[40], proposé, du Code des droits et taxes divers (ci-après : CDTD) (article 3 de la proposition de loi). Il s'agit d'une taxe de 4,8 % sur la somme des revenus d'intérêts nets et des commissions nettes inscrits dans le compte de résultats si cette somme dépasse 800 millions d'euros (articles 4 et 5). L'article 6 de la proposition de loi régit l'exigibilité de la taxe tandis que l'article 7 prévoit que les établissements de crédit et leurs succursales ne peuvent pas répercuter la taxe sur la clientèle. Il en va de même pour l'amende qui est infligée en cas de contravention à cette disposition. Toute contravention à cette disposition est en effet punie d'une amende établie selon une échelle déterminée par le Roi, allant de 150 % à 200 %, en fonction de la répétition de la contravention. L'article 8 dispose que la loi à adopter entre en vigueur le 1er janvier 2026.

FORMALITÉS

3. Selon l'article 127, paragraphe 4, du Traité 'sur le fonctionnement de l'Union européenne' (ci-après : TFUE), la Banque centrale européenne (ci-après : BCE) est consultée par les autorités nationales sur tout projet de réglementation dans les domaines relevant de sa compétence, mais dans les limites et selon les conditions fixées par le Conseil conformément à la procédure prévue à l'article 129, paragraphe 4, du TFUE.

Selon l'article 2, paragraphe 1, sixième tiret, de la décision 98/415/CE du 29 juin 1998 'relative à la consultation de la Banque centrale européenne par les autorités nationales au sujet de projets de réglementation' arrêtée par le Conseil selon la procédure de l'article 129, paragraphe 4, du TFUE, les autorités des États membres consultent la BCE sur tout projet de réglementation contenant des « règles applicables aux établissements financiers dans la mesure où elles ont une incidence sensible sur la stabilité des établissements et marchés financiers » [2].

Dès lors qu'on peut raisonnablement supposer que tel est le cas en l'espèce, l'avis de la BCE doit être recueilli avant que la proposition de loi ne puisse se concrétiser.

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

[2] Voir aussi C.C., 20 mars 2025, n° 48/2025. La disposition annulée avait été ajoutée par amendement au projet de loi initial, qui avait bien été soumis pour avis à la BCE.

‡LW-BELZPDCAF-HICJCUQ‡

4. Aux termes de l'article 201[41], proposé, du CDTD (article 4 de la proposition de loi), un établissement de crédit n'est redevable de la taxe annuelle sur les surprofits que si la somme des revenus d'intérêts nets et des commissions nettes inscrits dans le compte de résultats dépasse 800 millions d'euros. Les établissements de crédit plus petits pour lesquels cette somme est inférieure à 800 millions d'euros sont par conséquent exclus de la taxe proposée. À cet égard, la question se pose dès lors de savoir si cette exclusion doit être considérée comme une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, et si celle-ci doit par conséquent être préalablement notifiée à la Commission européenne.

Accorder un avantage fiscal doit être considéré comme un avantage économique financé au moyen de ressources d'État [3]. Une mesure est sélective lorsqu'elle instaure une différence entre des entreprises qui se trouvent dans une situation factuelle et juridique comparable [4], sans que cette différence ne soit justifiée au regard de la nature ou de l'économie générale du système concerné [5]. C'est le cas, par exemple, quand cette différence est justifiée par des objectifs extérieurs qui ne sont pas inhérents au système proprement dit [6]. La mesure proposée semble présenter un caractère sélectif en raison du seuil de 800 millions d'euros, alors que, selon les développements de la proposition de loi, ce seuil se fonde sur des considérations liées aux effets budgétaires attendus et à la justice fiscale, dont on ne peut purement et simplement présumer que ces objectifs présentent un lien essentiel avec la nature ou l'économie générale d'une taxe annuelle sur les revenus d'intérêts nets et les commissions nettes des établissements de crédit.

Il ne semble dès lors pas exclu que la mesure doive être considérée comme un régime d'aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, qui, à moins de relever d'une des catégories d'exonération, doit être notifié à la Commission européenne. En vertu de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE, la Commission européenne doit en effet être informée en temps utile des projets tendant à instituer ou à modifier des aides. Vu la sanction qui frappe le défaut de notification (nullité de l'aide même s'il est vrai qu'elle pourrait être déclarée compatible avec le droit de l'Union en cas de notification régulière), les auteurs de la proposition de loi seraient bien avisés de prendre contact avec la Commission européenne à ce sujet.

[3] Communication de la Commission relative à la notion d'« aide d'État » visée à l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, *JO C*., 19 juillet 2016, 262/15, n° 68.

[4] Voir CJUE, 17 novembre 2009, C-169/08, ECLI:EU:C:2009:709, *Regione Sardegna*, points 59 et s.

[5] Ce qui est le cas lorsqu'une mesure découle directement des principes fondateurs ou directeurs intrinsèques du système de référence ou lorsqu'elle résulte de mécanismes inhérents au système nécessaires à son fonctionnement et à son efficacité.

[6] Communication de la Commission relative à la notion d'« aide d'État » visée à l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, *JO C*., 19 juillet 2016, 262/30-31, n[os] 135 et 138.

‡LW-BELZPDCAF-HICJCUQ‡

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

A. Le principe d'égalité

5. Dès lors qu'aux termes de l'article 201[41], proposé, du CDTD (article 4 de la proposition de loi) la taxe annuelle sur les surprofits n'est redevable que si la somme des revenus d'intérêts nets et des commissions nettes inscrits dans le compte de résultats dépasse 800 millions d'euros, une différence de traitement est instaurée entre les établissements de crédit selon que cette somme soit supérieure ou inférieure au seuil de 800 millions d'euros. Ainsi se pose la question de savoir si le régime est compatible avec le principe d'égalité en matière fiscale.

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 cependant 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 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 [7].

La détermination d'un seuil pour l'application d'un impôt relève du pouvoir d'appréciation du législateur. Selon la Cour constitutionnelle, le législateur fiscal ne peut en effet pas tenir compte des particularités de chaque cas. Plus précisément, il doit pouvoir faire usage de catégories qui, nécessairement, n'appréhendent la diversité de situations qu'avec un certain degré d'approximation, le choix d'un seuil nécessitant de tracer une limite quelque part [8].

Ce pouvoir d'appréciation du législateur pour la détermination d'un seuil requiert toutefois qu'une justification raisonnable à la lumière de l'objectif de la mesure soit donnée dans les développements de la proposition de loi.

Selon les développements de la proposition de loi, « [a]vec plus de 8 milliards d'euros de bénéfices en 2024 pour le secteur bancaire, [...] les banques belges doivent participer encore un peu plus à l'effort budgétaire ». En outre, « [c]ette initiative législative vise à rendre notre système fiscal plus juste et redistributif; elle vise à garantir une répartition plus équitable des charges à assumer en ces temps budgétaires difficiles ». Le Conseil d'État ne voit pas pourquoi ces deux objectifs, à savoir l'objectif budgétaire et l'objectif de justice fiscale, ne vaudraient que pour les « 4 plus grandes banques belges », aux termes des développements, et non pas également pour les établissements de crédit plus petits. Les développements n'apportent pas de justification raisonnable à cet égard.

[7] C.C., 20 avril 2023, n° 67/2023, B.6.2-B.6.3. Voir aussi C.C., 16 mai 2024, n° 52/2024, B.6 ; C.C., 13 mars 2025, n° 42/2025, B.5.

[8] C.C., 27 octobre 2022, n° 138/2022, B.14.4.

‡LW-BELZPDCAF-HICJCUQ‡

À la lumière de ce qui précède, il appartient au législateur de justifier adéquatement le seuil de 800 millions d'euros lors des travaux préparatoires ultérieurs de la proposition de loi soumise pour avis. Si cela ne s'avère pas possible, on omettra le seuil afin de respecter le principe d'égalité.

B. Le principe de légalité en matière fiscale

6. La taxe annuelle proposée sur les surprofits des établissements de crédit est prélevée sur la somme des revenus d'intérêts nets et des commissions nettes inscrits dans le compte de résultats (articles 4 et 5 de la proposition de loi). Cette somme ne détermine pas seulement qui est le redevable (suivant qu'elle dépasse ou non 800 millions d'euros), elle fixe également la matière imposable et la base imposable de la taxe. La question se pose toutefois de savoir si les notions de « revenus d'intérêts nets » et de « commissions nettes » satisfont au principe de légalité en matière fiscale.

Il résulte du principe de légalité en matière fiscale, consacré par les articles 170, § 1er, et 172, alinéa 2, de la Constitution, que le législateur doit fixer lui-même tous les éléments essentiels permettant de déterminer la dette d'impôt des contribuables, tels que la désignation des contribuables, la matière imposable, la base d'imposition, le taux d'imposition et les éventuelles exonérations d'impôt.

Selon la Cour constitutionnelle, le principe de légalité exige en outre que la loi comporte des critères précis, non équivoques et clairs au moyen desquels il peut être décidé qui est le redevable et pour quel montant. La condition selon laquelle les impôts et exemptions d'impôts doivent être clairement définis par la loi est remplie lorsque le justiciable peut savoir, à partir du libellé de la disposition pertinente et, au besoin, à l'aide de son interprétation par les juridictions, s'il est ou non redevable et pour quel montant [9].

Selon les développements de la proposition de loi, « [l]e montant des intérêts nets est le montant égal à la différence entre ce que gagnent les banques en prêtant de l'argent à leurs clients et ce qu'elles dépensent en payant des intérêts à leurs déposants » et « [l]e montant des commissions nettes est le montant que les banques perçoivent et qui sont générés par les commissions pour les services qu'elles rendent à leurs clients. Ces services peuvent inclure la gestion de portefeuilles, les transactions sur des valeurs mobilières, les conseils financiers, etc. Les commissions nettes représentent une autre source de revenus pour les banques, qui peuvent être plus ou moins importantes selon le type de banque ».

Bien que les développements de la proposition de loi avancent des critères de rattachement pour définir la portée des notions précitées, ceux-ci ne suffisent pas du point de vue du principe de légalité en matière fiscale, qui exige que les éléments essentiels d'un impôt soient fixés de manière suffisamment précise, non équivoque et claire dans les dispositions proposées proprement dites. Les auteurs de la proposition de loi doivent veiller à ce que celle-ci soit complétée en ce sens lors des travaux préparatoires ultérieurs. Il pourrait ainsi être fait expressément référence aux postes concernés du compte de résultats, par analogie avec la taxe annuelle sur les

[9] Voir C.C., 14 mars 2024, n° 30/2024, B.3.2.

‡LW-BELZPDCAF-HICJCUQ‡

établissements de crédit actuellement en vigueur [10]. Il convient également de préciser expressément à quelle année se rapportent les revenus d'intérêts nets et les commissions nettes concernés [11].

Au demeurant, on n'aperçoit pas pourquoi les « commissions nettes » sont utilisées comme un des paramètres pour définir les revenus imposables, sans que les développements de la proposition de loi ne fassent référence aux frais déductibles et semblent donc viser le *chiffre d'affaires* plutôt que les (sur)*profits*. Ainsi qu'il ressort de son intitulé, la proposition de loi à l'examen a néanmoins pour objet d'instaurer une « taxation sur les surprofits bancaires ». On réexaminera également ce point lors des travaux préparatoires ultérieurs de la proposition de loi.

C. Réglementation sommaire et articulation avec d'autres dispositions [12]

7.1. La réglementation proposée a été conçue de manière relativement sommaire. Ainsi, en comparaison avec d'autres taxes réglées dans le CDTD, des dispositions en matière de déclaration et de restitution ainsi qu'en matière de sanctions et de surveillance afin d'assurer la juste perception de la taxe font par exemple défaut.

7.2. En outre, l'articulation entre la taxation proposée sur les surprofits et d'autres impôts (notamment l'impôt des sociétés et l'impôt des non-résidents) n'est pas du tout réglée et, de ce fait, est fort nébuleuse. On n'aperçoit pas non plus clairement si la taxation sur les surprofits est considérée comme des frais professionnels déductibles à l'impôt des sociétés. Si l'intention est de ne pas prendre en compte cette taxe annuelle en tant que frais professionnels déductibles, comme c'est actuellement le cas entre autres pour la taxe annuelle sur les établissements de crédit, l'article 198, § 1er, du Code des impôts sur les revenus 1992 doit être complété.

EXAMEN DU TEXTE

Article 7

8. Aux termes de l'article 201[44], alinéa 1er, proposé, du CDTD (article 7 de la proposition de loi), les établissements de crédit et leurs succursales ne peuvent pas répercuter la taxe sur la clientèle. Il en va de même pour l'amende qui est infligée en cas de contravention à cette disposition. Toute contravention à cette disposition est notamment punie d'une amende établie selon une échelle déterminée par le Roi, allant de 150 % à 200 %, en fonction de la répétition de la contravention. L'amende est liquidée sur la taxe due pour l'exercice d'imposition auquel se rapporte la taxe ou l'amende répercutée (article 201[44], alinéa 2, proposé, du CDTD, article 7 de la proposition de loi). Ce point appelle les observations suivantes.

8.1. Tout d'abord, la manière d'établir le lien de causalité entre le prix d'un service quelconque fourni par un établissement de crédit et les coûts de la taxe proposée qui sont répercutés

[10] Voir l'article 201[11] du CDTD pour la taxe annuelle sur les établissements de crédit.

[11] Voir l'article 201[11] du CDTD pour la taxe annuelle sur les établissements de crédit.

[12] Voir aussi l'avis C.E. 71.400/3 du 3 juin 2022 sur une proposition de loi 'instituant une taxe spéciale sur les surprofits dans le secteur de l'énergie', *Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, n° 55-2558/3, p. 4, observations 4 et 5.

‡LW-BELZPDCAF-HICJCUQ‡

ou récupérés sur la clientèle ne paraît pas évidente. Il n'est pas inconcevable que cela donne lieu à des discussions lors de la contestation d'une amende. Il est dès lors conseillé que les différents moyens de preuve pouvant être utilisés à cette fin par l'administration fiscale soient examinés lors des travaux préparatoires ultérieurs de la proposition de loi [13].

8.2. On ne voit par ailleurs pas clairement ce qu'il y a lieu d'entendre par « en fonction de la répétition de la contravention » à l'article 201[44], alinéa 2, proposé, du CDTD. La question se pose plus précisément de savoir s'il s'agit, par exemple, d'une répétition annuelle de la répercussion de la taxe annuelle exigible sur la clientèle. Si tel est le cas, il serait préférable de le mentionner explicitement dans la loi à adopter.

8.3. En outre, ni le texte de l'article 201[44], proposé, du CDTD ni les développements de la proposition de loi ne permettent de déduire si l'amende en question a un caractère administratif ou pénal [14]. Dans la mesure où l'intention serait que l'amende soit une sanction administrative, mieux vaudrait préciser la procédure pour l'imposition de cette amende administrative dans la loi à adopter, au regard des droits de la défense.

En tout état de cause, avec une échelle d'amende allant de 150 % à 200 %, l'administration fiscale ou le juge pénal dispose d'une marge de manœuvre très réduite pour sanctionner une infraction mineure ou peu claire. Au regard du principe de proportionnalité de la sanction, la question se pose dès lors de savoir s'il ne faudrait pas plutôt prévoir, par exemple, une échelle de 10 % à 200 %, comme c'est actuellement le cas pour la taxe annuelle sur les établissements de crédit.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Yves DEPOORTER Jeroen VAN NIEUWENHOVE

[13] Voir l'avis C.E. 74.803/1-2-3-4 du 10 novembre 2023 sur un avant-projet devenu la loi-programme du 22 décembre 2023, *Doc. parl.,* Chambre, 2023-2024, n° 55-3697/1, pp. 283-284, observation 1.

[14] Voir aussi l'avis C.E. 74.803/1-2-3-4 du 10 novembre 2023, *l.c.*, p. 284, observation 2.

‡LW-BELZPDCAF-HICJCUQ‡