



Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (septième chambre)

9 septembre 2021 *

« Renvoi préjudiciel – Fiscalité – Article 63 TFUE – Libre circulation des capitaux – Impôt sur le revenu – Dividendes attachés à des actions cotées – Avantage fiscal réservé aux dividendes attachés à des actions cotées sur le marché boursier national – Différence de traitement – Critère de différenciation objectif – Restriction – Article 65 TFUE – Situations objectivement comparables – Justification – Objectif de nature purement économique »

Dans l'affaire C-449/20,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le Supremo Tribunal Administrativo (Cour administrative suprême, Portugal), par décision du 22 septembre 2020, parvenue à la Cour le même jour, dans la procédure

Real Vida Seguros SA

contre

Autoridade Tributária e Aduaneira,

LA COUR (septième chambre),

composée de M. A. Kumin (rapporteur), président de chambre, M. P. G. Xuereb et M^{me} I. Ziemele, juges,

avocat général : M. G. Pitruzzella,

greffier : M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

considérant les observations présentées :

- pour Real Vida Seguros SA, par M. C. Ramos Pereira, advogado,
- pour le gouvernement portugais, par M. L. Inez Fernandes ainsi que par M^{mes} S. Jaulino, H. Magno et P. Barros da Costa, en qualité d'agents,
- pour la Commission européenne, par M. W. Roels et M^{me} I. Melo Sampaio, en qualité d'agents,

* Langue de procédure : le portugais.

vu la décision prise, l’avocat général entendu, de juger l’affaire sans conclusions,
rend le présent

Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l’interprétation des articles 63 et 65 TFUE.
- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d’un litige opposant Real Vida Seguros SA à l’Autoridade Tributária e Aduaneira (autorité fiscale et douanière, Portugal, ci-après l’« administration fiscale »), au sujet de la déductibilité partielle de dividendes attachés à des actions cotées aux fins de la détermination de l’assiette de l’impôt sur le revenu.

Le cadre juridique

- 3 Aux termes de l’article 2, paragraphe 1, de l’Estatuto dos Benefícios Fiscais (statut des avantages fiscaux) (*Diário da República* I, série I-A, n° 149, du 1^{er} juillet 1989), dans sa version applicable au litige au principal (ci-après l’« EBF ») :

« On entend par avantages fiscaux, les mesures exceptionnelles instituées pour protéger des intérêts publics extrafiscaux supérieurs aux intérêts publics de l’impôt auxquels ils s’opposent. »

- 4 L’article 31 de l’EBF disposait :

« Les dividendes distribués des actions cotées ne comptent que pour 50 % de leur montant aux fins de l’impôt sur le revenu des personnes physiques et de l’impôt sur le revenu des personnes morales. »

Le litige au principal et la question préjudicielle

- 5 Au cours des exercices 1999 et 2000, Real Vida Seguros, établie à Porto (Portugal), a perçu des dividendes attachés à des actions cotées tant sur le marché boursier portugais que sur des marchés boursiers étrangers. En se fondant sur l’article 31 de l’EBF, elle a procédé, dans le cadre de la détermination de l’assiette de l’impôt sur le revenu pour ces exercices, à la déduction de 50 % de ces dividendes de son résultat net total.

- 6 À l’issue d’un contrôle fiscal portant sur lesdits exercices, l’autorité compétente a apporté des rectifications à la base d’imposition, à hauteur de montants de 10 778,46 euros, pour le résultat fiscal de l’exercice 1999, et de 13 406,62 euros, pour celui de l’exercice 2000, en les justifiant comme suit :

« L’analyse de la base de calcul des revenus qui ont bénéficié de la déduction prévue pour les actions cotées, conformément à l’article 31 de l’EBF, a permis de constater que l’assujetti avait pris en compte les dividendes bruts obtenus d’actions cotées sur le marché boursier portugais et d’actions cotées sur des marchés boursiers étrangers.

Toutefois, compte tenu de la notion d’« avantage fiscal », et dans la mesure où l’avantage concerné a été créé dans le but de dynamiser le marché boursier national, seuls les dividendes provenant des actions cotées sur ce marché boursier auraient dû être pris en considération [...] »

- 7 Les redressements fiscaux effectués à la suite de ce contrôle fiscal ont été contestés en vain par Real Vida Seguros, par un recours administratif puis par un recours juridictionnel. En conséquence, cette société a formé un pourvoi devant le Supremo Tribunal Administrativo (Cour administrative suprême, Portugal), la juridiction de renvoi.
- 8 À l'appui de son pourvoi, Real Vida Seguros soutient qu'une erreur de droit a été commise en première instance dans la mesure où il a été jugé que la déductibilité prévue à l'article 31 de l'EBF ne s'appliquait qu'aux dividendes attachés aux actions cotées sur le marché boursier portugais, à l'exclusion des dividendes attachés aux actions cotées sur les marchés boursiers étrangers. En effet, outre le fait que cet article ne ferait pas référence à l'origine des dividendes, toute distinction en ce sens serait contraire au droit de l'Union dès lors qu'une telle application de cet avantage fiscal violerait la libre circulation des capitaux.
- 9 La juridiction de renvoi précise que l'interprétation de l'avantage fiscal prévu à l'article 31 de l'EBF, selon laquelle celui-ci ne s'applique qu'aux dividendes attachés aux actions cotées sur le marché boursier national, se fonde sur le fait que le but de cet article était de dynamiser ou de développer le marché boursier. Ainsi, il existerait un intérêt public pertinent, au sens de l'article 2, paragraphe 1, de l'EBF, qui serait considéré comme étant supérieur à l'objectif visé par l'impôt lui-même.
- 10 Nourrissant, cependant, des doutes quant à la compatibilité de cette interprétation avec la libre circulation des capitaux, le Supremo Tribunal Administrativo (Cour administrative suprême) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante :

« Le fait que, conformément aux articles 31 et 2 [de l'EBF] et aux fins de l'impôt sur le revenu des personnes morales dont la partie requérante est redevable pour les exercices 1999 et 2000, les dividendes obtenus sur les marchés boursiers nationaux (portugais) soient déductibles à 50 %, alors que cette déduction est exclue pour les dividendes obtenus sur les marchés boursiers des autres États membres [...], est-il contraire à la libre circulation des capitaux visée aux articles 63 TFUE et suivants ? »

Sur la question préjudicielle

- 11 Par sa question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si les articles 63 et 65 TFUE doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à la pratique fiscale d'un État membre selon laquelle, aux fins de la détermination de l'assiette de l'impôt sur le revenu d'un contribuable, les dividendes attachés à des actions cotées sur le marché boursier de cet État membre ne comptent que pour 50 % de leur montant, alors que les dividendes attachés à des actions cotées sur les marchés boursiers des autres États membres sont pris en compte en totalité.
- 12 À titre liminaire, il convient de relever que, selon les explications fournies par la juridiction de renvoi, pour les exercices 1999 et 2000, l'article 31 de l'EBF prévoyait la prise en compte des dividendes perçus à hauteur de 50 % et n'avait été appliqué, compte tenu de l'objectif poursuivi par cet article, qu'en ce qui concerne les dividendes perçus au titre des actions cotées sur le marché boursier portugais. Or, d'une part, il ressort des observations écrites du gouvernement portugais que, en vertu dudit article, qui a été introduit en 1989 et abrogé en 2008, ces dividendes pouvaient, s'agissant de l'exercice 2000, être déduits de la base d'imposition de l'impôt sur le revenu, non pas pour 50 %, mais pour 60 % de leur montant. D'autre part, Real Vida Seguros conteste l'interprétation de l'article 31 de l'EBF effectuée tant par la juridiction de première

instance que par la juridiction de renvoi, selon laquelle le même article ne serait applicable qu'en ce qui concerne les dividendes perçus au titre des actions cotées sur le marché boursier portugais, dès lors qu'une telle condition ne ressort pas du libellé de celui-ci.

- 13 À cet égard, il y a lieu de noter que, dans le cadre de la procédure prévue à l'article 267 TFUE, fondée sur une nette séparation des fonctions entre les juridictions nationales et la Cour, il appartient au seul juge national de constater et d'apprécier les faits du litige au principal ainsi que de déterminer l'exacte portée des dispositions législatives, réglementaires ou administratives nationales (arrêt du 3 octobre 2019, Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale, C-632/18, EU:C:2019:833, point 48 et jurisprudence citée). La Cour est uniquement habilitée à se prononcer sur l'interprétation ou la validité du droit de l'Union au regard de la situation factuelle et juridique telle que décrite par la juridiction de renvoi (arrêt du 17 décembre 2020, Onofrei, C-218/19, EU:C:2020:1034, point 18 et jurisprudence citée), sans pouvoir la remettre en cause ni vérifier son exactitude (voir, en ce sens, arrêts du 15 septembre 2011, Gueye et Salmerón Sánchez, C-483/09 et C-1/10, EU:C:2011:583, point 42, et du 21 juin 2016, New Valmar, C-15/15, EU:C:2016:464, point 25 ainsi que jurisprudence citée).
- 14 Dès lors, c'est en partant des prémisses qui ressortent de la décision de la juridiction de renvoi qu'il y a lieu de répondre à la question posée.
- 15 Les mesures interdites par l'article 63, paragraphe 1, TFUE, en tant que restrictions aux mouvements de capitaux, comprennent celles qui sont de nature à dissuader les non-résidents de faire des investissements dans un État membre ou à dissuader les résidents de cet État membre d'en faire dans d'autres États (arrêt du 30 avril 2020, Société Générale, C-565/18, EU:C:2020:318, point 22 et jurisprudence citée).
- 16 En particulier, une différence de traitement, lorsqu'elle conduit à un traitement moins avantageux des revenus d'un contribuable d'un État membre ayant pour origine un autre État membre, par rapport au traitement des revenus ayant pour origine le premier État membre, est susceptible de dissuader un tel contribuable d'investir ses capitaux dans un autre État membre [arrêt du 29 avril 2021, Veronsaajien oikeudenvälvontayksikkö (Revenus versés par des OPCVM), C-480/19, EU:C:2021:334, point 27 et jurisprudence citée].
- 17 Il ressort de la demande de décision préjudicielle que, en vertu de l'article 31 de l'EBF, tel qu'appliqué par l'administration fiscale, le bénéficiaire de dividendes attachés à des actions cotées pouvait, aux fins de la détermination de l'assiette de l'impôt sur le revenu, déduire partiellement ces dividendes, à condition toutefois que les actions générant lesdits dividendes soient cotées sur le marché boursier portugais.
- 18 Le gouvernement portugais conteste l'existence d'une restriction à la libre circulation des capitaux en faisant valoir que, au cours de la période d'applicabilité de l'article 31 de l'EBF, l'accès au marché boursier portugais était ouvert à toute personne physique ou morale de tout État membre ou d'un État tiers, des actions de sociétés tant portugaises qu'étrangères pouvant être cotées sur ce marché boursier.
- 19 À cet égard, il convient de relever que, certes, la réglementation nationale en cause au principal, telle qu'appliquée par l'administration fiscale, ne distinguait pas entre les dividendes distribués par des sociétés résidentes, d'une part, et les dividendes distribués par des sociétés non-résidentes, d'autre part, dans la mesure où la condition à laquelle était subordonnée la déduction partielle s'appliquait indistinctement à ces deux types de dividendes.

- 20 Toutefois, il ressort de la jurisprudence de la Cour qu'une législation nationale qui est indistinctement applicable aux sociétés résidentes et aux sociétés non-résidentes peut être constitutive d'une restriction à la libre circulation des capitaux dès lors que même une différenciation qui repose sur un critère objectif peut, de fait, défavoriser les situations transfrontalières (arrêt du 30 janvier 2020, Köln-Aktienfonds Deka, C-156/17, EU:C:2020:51, point 55 et jurisprudence citée).
- 21 Tel est le cas lorsqu'une législation nationale subordonne le bénéfice d'un avantage fiscal à une condition qui, tout en étant indistinctement applicable, est, de par sa nature ou en fait, propre au marché national, de telle sorte que seules les sociétés résidentes sont susceptibles de la remplir alors que les sociétés non-résidentes ne la remplissent généralement pas (voir arrêt du 30 janvier 2020, Köln-Aktienfonds Deka, C-156/17, EU:C:2020:51, point 56 et jurisprudence citée).
- 22 Or, il convient de considérer qu'une pratique selon laquelle le traitement fiscal avantageux de dividendes est soumis à la condition que les actions générant ces dividendes soient cotées sur le marché boursier national conduit, par la nature même de cette condition, à ce que des investissements dans des sociétés résidentes soient favorisés et à ce que, partant, des investissements dans des sociétés non-résidentes soient défavorisés.
- 23 En effet, d'une part, il y a lieu de relever que les sociétés qui font l'objet d'une introduction en bourse, et dont les actions sont ainsi admises à la négociation sur un marché réglementé, sont, en règle générale, cotées sur leur marché boursier national. D'autre part, bien que des sociétés puissent faire coter leurs actions simultanément sur un marché boursier étranger et sur leur marché boursier national, au moyen d'une multicotation internationale, la part des sociétés non-résidentes cotées sur un marché boursier donné est, en général, considérablement inférieure à celle des sociétés résidentes.
- 24 Cette constatation s'applique d'ailleurs entièrement au marché boursier portugais, dans la mesure où, ainsi qu'il ressort des observations écrites de la Commission, le nombre de sociétés non-résidentes dont les actions sont cotées sur ce marché boursier est marginal par rapport au nombre de sociétés résidentes et où rien n'indique que cette situation aurait été différente pendant la période d'applicabilité de l'avantage fiscal prévu par la réglementation nationale en cause au principal.
- 25 Partant, il y a lieu de considérer que la pratique fiscale selon laquelle le bénéficiaire de dividendes attachés à des actions cotées pouvait, aux fins de la détermination de l'assiette de l'impôt sur le revenu, déduire partiellement ces dividendes, à condition toutefois que les actions générant lesdits dividendes soient cotées sur le marché boursier portugais, était de nature à dissuader les personnes éligibles à l'avantage fiscal prévu à l'article 31 de l'EBF de faire des investissements dans des sociétés non-résidentes et constitue, dès lors, une restriction à la libre circulation des capitaux prohibée, en principe, par l'article 63 TFUE.
- 26 Cela étant, et ainsi que le gouvernement portugais le fait souligner, en vertu de l'article 65, paragraphe 1, sous a), TFUE, l'article 63 TFUE ne porte toutefois pas atteinte au droit qu'ont les États membres d'appliquer les dispositions pertinentes de leur législation fiscale qui établissent une distinction entre les contribuables qui ne se trouvent pas dans la même situation en ce qui concerne leur résidence ou le lieu où leurs capitaux sont investis.

- 27 Or, cette disposition, en tant qu'elle constitue une dérogation au principe fondamental de la libre circulation des capitaux, doit faire l'objet d'une interprétation stricte. Partant, elle ne saurait être interprétée en ce sens que toute législation fiscale comportant une distinction entre les contribuables en fonction du lieu où ils résident ou de l'État dans lequel ils investissent leurs capitaux est automatiquement compatible avec le traité FUE. En effet, la dérogation prévue à l'article 65, paragraphe 1, sous a), TFUE est elle-même limitée par l'article 65, paragraphe 3, TFUE, qui prévoit que les dispositions nationales visées au paragraphe 1 de cet article « ne doivent constituer ni un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée à la libre circulation des capitaux et des paiements telle que définie à l'article 63 [TFUE] » [arrêt du 29 avril 2021, Veronsaajien oikeudenvallontayksikkö (Revenus versés par des OPCVM), C-480/19, EU:C:2021:334, point 29 et jurisprudence citée].
- 28 La Cour a également jugé qu'il y a lieu, dès lors, de distinguer les différences de traitement permises au titre de l'article 65, paragraphe 1, sous a), TFUE des discriminations interdites par l'article 65, paragraphe 3, TFUE. Or, pour qu'une législation fiscale nationale puisse être considérée comme compatible avec les dispositions du traité FUE relatives à la libre circulation des capitaux, il faut que la différence de traitement qui en résulte concerne des situations qui ne sont pas objectivement comparables ou soit justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général [arrêt du 29 avril 2021, Veronsaajien oikeudenvallontayksikkö (Revenus versés par des OPCVM), C-480/19, EU:C:2021:334, point 30 et jurisprudence citée].
- 29 Il convient par conséquent d'examiner, en premier lieu, s'il existe une différence objective entre le bénéficiaire de dividendes attachés à des actions cotées sur le marché boursier portugais, d'une part, et le bénéficiaire de dividendes attachés à des actions cotées sur des marchés boursiers étrangers, d'autre part.
- 30 Il est de jurisprudence constante que la comparabilité d'une situation transfrontalière avec une situation interne à l'État membre doit être examinée en tenant compte de l'objectif poursuivi par la réglementation nationale concernée (arrêt du 30 avril 2020, Société Générale, C-565/18, EU:C:2020:318, point 26 et jurisprudence citée).
- 31 À cet égard, le gouvernement portugais fait état de la situation différente dans laquelle se trouvait, à l'époque, le marché boursier portugais par rapport aux marchés boursiers des autres États membres ainsi que de la circonstance que les contribuables pouvaient, au lieu de déduire les dividendes du revenu, déduire de l'impôt perçu l'impôt payé à l'étranger au titre de ces dividendes.
- 32 Ces arguments ne sauraient prospérer.
- 33 Tout d'abord, un contribuable qui procède à des investissements dans des actions cotées sur le marché boursier portugais et un contribuable qui procède à des investissements dans des actions cotées sur des marchés boursiers étrangers investissent tous les deux leurs capitaux dans des sociétés cotées en vue de la réalisation de bénéfices.
- 34 Ensuite, dans les deux cas de figure, ces bénéfices sont imposés au Portugal. Or, pour autant que le gouvernement portugais fait référence à la possibilité, pour les contribuables ayant investi leurs capitaux dans des actions cotées sur des marchés boursiers étrangers, de déduire de l'impôt perçu au Portugal l'impôt payé à l'étranger au titre de ces dividendes, il importe de rappeler qu'il ressort d'une jurisprudence constante que, à l'égard d'une règle fiscale visant à prévenir ou à atténuer la double imposition économique des bénéfices distribués, la situation d'un contribuable percevant des dividendes ayant leur origine dans un autre État membre est comparable à celle

- d'un contribuable percevant des dividendes d'origine nationale, dans la mesure où, dans ces deux cas de figure, les bénéfices réalisés sont, en principe, susceptibles de faire l'objet d'une imposition en chaîne (voir, en ce sens, arrêt du 24 novembre 2016, SECIL, C-464/14, EU:C:2016:896, point 55 et jurisprudence citée). Dès lors, la possibilité pour les contribuables ayant investi leurs capitaux dans des actions cotées sur des marchés boursiers étrangers de déduire de l'impôt perçu au Portugal l'impôt payé à l'étranger au titre de ces dividendes, à la supposer établie, ne saurait placer ces contribuables dans une situation différente des contribuables ayant investi leurs capitaux dans des actions cotées sur le marché boursier portugais.
- 35 Enfin, il ressort tant de la décision de renvoi que des observations écrites du gouvernement portugais que l'avantage fiscal accordé aux contribuables ayant investi leurs capitaux dans des actions cotées sur le marché boursier portugais aurait visé à dynamiser et à développer le marché boursier portugais.
- 36 Or, dans la mesure où un tel objectif est, ainsi qu'il ressort des considérations figurant aux points 22 et 23 du présent arrêt, nécessairement et étroitement lié à la promotion d'investissements domestiques, admettre qu'un investissement dans des actions cotées sur le marché boursier portugais place des contribuables dans une situation différente des contribuables ayant investi dans des actions cotées sur des marchés boursiers étrangers, alors que l'article 63, paragraphe 1, TFUE interdit précisément les restrictions aux mouvements de capitaux transfrontaliers, viderait cette disposition de son contenu [voir, par analogie, arrêt du 26 février 2019, X (Sociétés intermédiaires établies dans des pays tiers), C-135/17, EU:C:2019:136, point 68].
- 37 En ce qui concerne, en second lieu, la justification de la restriction par une raison impérieuse d'intérêt général, le gouvernement portugais soutient, d'une part, que la pratique fiscale en cause au principal constituait l'exercice des propres pouvoirs fiscaux de la République portugaise et était fondé sur la symétrie entre le droit d'imposer les dividendes et le droit d'autoriser l'absence d'imposition de ces derniers.
- 38 À cet égard, il convient de relever que, s'il appartient à chaque État membre d'organiser son système d'imposition des bénéfices distribués et de définir, dans ce cadre, l'assiette imposable qui s'applique à l'actionnaire bénéficiaire, il est de jurisprudence constante que les États membres doivent néanmoins exercer leur autonomie fiscale dans le respect des exigences découlant du droit de l'Union, notamment celles imposées par les dispositions du traité FUE relatives à la libre circulation des capitaux, ce qui implique la conception non-discriminatoire du système d'imposition (voir, en ce sens, arrêt du 30 janvier 2020, Köln-Aktienfonds Deka, C-156/17, EU:C:2020:51, points 42 et 45 ainsi que jurisprudence citée).
- 39 Dans la mesure où le gouvernement portugais se réfère, d'autre part, à la promotion du marché boursier, il ressort d'une jurisprudence bien établie de la Cour qu'un objectif de nature purement économique ne saurait justifier une restriction à une liberté fondamentale garantie par le traité FUE (arrêt du 25 février 2021, Novo Banco, C-712/19, EU:C:2021:137, point 40 et jurisprudence citée).
- 40 Par ailleurs, même à supposer qu'un tel objectif soit considéré comme admissible, aucune indication n'a été présentée pour suggérer que celui-ci n'aurait pas été atteint si l'avantage fiscal prévu par la réglementation nationale en cause au principal avait également été appliqué aux dividendes attachés aux actions cotées sur des marchés boursiers étrangers et que, dès lors, il aurait été indispensable d'exclure ces dividendes du bénéfice de cet avantage fiscal.

- 41 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la question posée que les articles 63 et 65 TFUE doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à la pratique fiscale d'un État membre selon laquelle, aux fins de la détermination de l'assiette de l'impôt sur le revenu d'un contribuable, les dividendes attachés à des actions cotées sur le marché boursier de cet État membre ne comptent que pour 50 % de leur montant, alors que les dividendes attachés à des actions cotées sur les marchés boursiers des autres États membres sont pris en compte en totalité.

Sur les dépens

- 42 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (septième chambre) dit pour droit :

Les articles 63 et 65 TFUE doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à la pratique fiscale d'un État membre selon laquelle, aux fins de la détermination de l'assiette de l'impôt sur le revenu d'un contribuable, les dividendes attachés à des actions cotées sur le marché boursier de cet État membre ne comptent que pour 50 % de leur montant, alors que les dividendes attachés à des actions cotées sur les marchés boursiers des autres États membres sont pris en compte en totalité.

Signatures