



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, 19.4.2001
COM(2001) 214 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL, AU PARLEMENT
EUROPÉEN ET AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL**

**Élimination des entraves fiscales à la fourniture transfrontalière des retraites
professionnelles**

TABLE DES MATIÈRES

1.	Introduction.....	3
2.	Imposition des retraites professionnelles dans le marché unique	5
2.1.	<i>Les trois piliers</i>	5
2.2.	<i>Imposition des prestations de retraite professionnelles</i>	6
2.3.	<i>Aperçu des systèmes en vigueur dans les États membres</i>	6
3.	Incidence des libertés fondamentales du traité CE	8
3.1.	<i>Introduction</i>	8
3.2.	<i>Les libertés prévues par le traité</i>	8
3.3.	<i>Cohérence fiscale</i>	10
3.4.	<i>Politique sociale et surveillance prudentielle</i>	11
3.5.	<i>Surveillance fiscale</i>	13
3.6.	<i>Transférabilité</i>	13
3.7.	<i>Conclusion</i>	13
4.	Moyens de garantir l'application des règles fiscales nationales.....	14
4.1.	<i>Introduction</i>	14
4.2.	<i>Directive concernant l'assistance mutuelle</i>	14
4.3.	<i>Demande de consultations au sein du comité</i>	15
5.	Des institutions paneuropéennes de retraite.....	17
6.	Moyens de gérer la diversité des régimes fiscaux des États membres.....	19
6.1.	<i>Introduction</i>	19
6.2.	<i>Acceptation plus large du principe EET</i>	19
6.3.	<i>Gestion de la coexistence de systèmes différents</i>	20
7.	Conclusion	21

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL, AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Élimination des entraves fiscales à la fourniture transfrontalière des retraites professionnelles

1. INTRODUCTION

La question des retraites intéresse tous les acteurs : les citoyens qui veulent voir l'avenir de leurs retraites correctement assuré, les employeurs qui souhaitent que leur contribution au financement des pensions soit à la fois raisonnable et efficace et les gouvernements qui, dans toute l'Union, cherchent à maintenir une fourniture suffisante de retraites à une population vieillissante.

Les avantages potentiels d'une meilleure fourniture transfrontalière des retraites sont importants. À l'heure actuelle, les citoyens qui occupent un emploi ou qui établissent leur résidence dans un autre pays que leur pays d'origine se trouvent souvent dans l'incapacité de conserver leur affiliation à leur régime antérieur de retraite professionnelle. Près de 5,1 millions de citoyens européens âgés d'au moins 15 ans résident dans un État membre autre que leur État membre d'origine¹. Ce chiffre est en augmentation et l'élargissement de l'Union accentuera encore cette tendance. Les obstacles à la fourniture transfrontalière des retraites peuvent aussi empêcher souvent les entreprises européennes d'opter pour le mode le plus efficace de fourniture des retraites à leurs employés, à savoir la centralisation.

On estime que près de 25 % de la population active de l'Union est couverte par un régime de retraite professionnel. Ce pourcentage peut dépasser 80 % dans certains pays. La valeur des actifs détenus par les institutions de retraite de l'Union est supérieure à 2 000 milliards d'euros, soit l'équivalent d'environ 25 % du produit intérieur brut de l'Union. Le poids des actifs des régimes de retraite financés par capitalisation, en pourcentage du produit intérieur brut, varie de façon significative d'un État membre à l'autre, allant de 95 % au Royaume-Uni à 5 % en France et à 2 % en Espagne².

Un marché unique des retraites professionnelles, pleinement opérationnel, est indispensable pour permettre aux citoyens d'exercer leurs droits à la libre circulation consacrés par le traité CE et, partant, pour renforcer la mobilité des travailleurs³.

¹ Source: base de données Newcronos d'Eurostat; domaine: enquête sur la main d'œuvre.

² Chiffres pour 1999, source : InterSec Research, OCDE.

³ Voir le "Rapport du groupe de haut niveau sur la libre circulation des personnes présidé par Mme Simone Veil" présenté à la Commission le 18 mars 1997, en particulier la partie "Rapport sur les pensions complémentaires" qui a conduit à la création du *Forum communautaire des pensions*.

En outre, l'élimination des entraves fiscales à la fourniture transfrontalière des retraites professionnelles permettra aux institutions de retraite⁴ de répondre plus efficacement aux besoins des travailleurs et des employeurs. Elle fera également de ces institutions des fournisseurs plus efficaces de capitaux aux entreprises, en leur qualité d'investisseurs dans l'économie. De manière plus générale, elle contribuera à la compétitivité de l'industrie européenne.

La Commission a, en conséquence, pris un certain nombre d'initiatives concernant les retraites professionnelles. À la suite d'une proposition de la Commission, le Conseil a adopté, le 29 juin 1998, une directive relative à la sauvegarde des droits à pension complémentaire, qui autorise particulièrement les travailleurs détachés⁵ à rester affiliés au régime complémentaire de pension de leur pays d'origine⁶. Le 11 mai 1999, la Commission a publié sa communication intitulée «Vers un marché unique pour les retraites complémentaires»⁷. En octobre 2000, la Commission a publié une communication concernant des pensions sûres et viables⁸ et présenté une proposition de directive sur les fonds de pension visant à permettre la fourniture transfrontalière de pensions et les investissements transfrontaliers dans des régimes de pension tout en garantissant une surveillance prudentielle adéquate⁹.

La présente communication complète la proposition de directive sur les fonds de pension en traitant des aspects fiscaux de la fourniture transfrontalière des retraites professionnelles. Conformément aux principes exposés dans la communication de la Commission du 11 mai 1999, elle:

- cherche à parvenir à une approche coordonnée adaptée à la diversité des règles en place dans les États membres plutôt qu'à une harmonisation;

⁴ Le terme "institution de retraite" est utilisé dans la présente communication au sens d'"institution de retraite professionnelle", expression figurant dans la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant les activités des institutions de retraite professionnelle [Bruxelles, le 11.10.2000, COM(2000) 507 final], proposition désignée ci-après par proposition de "directive sur les fonds de pension".

⁵ Travailleurs détachés au sens de la définition donnée dans le règlement 1408/71: voir règlement CE n°118/97 du Conseil du 2 décembre 1996 portant modification et mise à jour du règlement (CEE) n°1408/71 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, et du règlement (CEE) n°574/72 fixant les modalités d'application du règlement (CEE) n° 1408/71; JO L 28 du 30.1.1997, p. 1 – 229, modifié en dernier lieu par le Règlement du Conseil (CE), n° 1399/1999 du 29.4.1999, JO L 164, 30.6.1999, p. 1 - 5.

⁶ Directive 98/49/CE du Conseil, du 29 juin 1998, relative à la sauvegarde des droits à pension complémentaire des travailleurs salariés et non salariés qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté; JO L 209 du 25.7.1998, p. 46 - 49. La proposition de la Commission avait contenu un article sur le traitement fiscal des cotisations de retraite, qui n'a pas toutefois été retenu par le Conseil.

⁷ Communication de la Commission «Vers un marché unique pour les retraites complémentaires; résultats de la consultation relative au Livre vert sur les retraites complémentaires dans le marché unique, Bruxelles le 11.5.1999, COM(1999) 134 final.

⁸ Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social «L'évolution à venir de la protection sociale dans une perspective à long terme: des pensions sûres et viables», Bruxelles le 11.10.2000, COM(2000) 622 final.

⁹ Proposition précitée de directive sur les fonds de pension.

- appelle à l'élimination des règles fiscales indûment restrictives ou discriminatoires;
- présente des mesures pour préserver les recettes fiscales des États membres.

2. IMPOSITION DES RETRAITES PROFESSIONNELLES DANS LE MARCHÉ UNIQUE

2.1. *Les trois piliers*

Il existe trois grands types de régimes de retraite dans les États membres : les régimes légaux relevant de la sécurité sociale (premier pilier), les régimes professionnels (deuxième pilier) et les régimes individuels (troisième pilier). Il n'existe pas de législation communautaire spécifique sur l'imposition des régimes de retraite.

Le premier pilier se compose des régimes statutaires auxquels l'affiliation est en général obligatoire pour l'ensemble des salariés ou des résidents. Les régimes de ce type sont financés habituellement selon le principe de la répartition, les cotisations versées par les actifs servant directement à financer le paiement des retraites. Ces prestations de retraite sont garanties par l'État et le régime est généralement géré par un organisme public. Au plan communautaire, ces régimes sont coordonnés par le règlement 1408/71. Ses deux objectifs sont d'éviter le double paiement de cotisations par les travailleurs qui quittent un État membre pour un autre et de veiller à ce que des prestations soient versées, dans l'ensemble de l'Union européenne, à ces travailleurs et à leurs survivants, par l'un quelconque des États membres, en correspondance avec les cotisations du travailleur et avec l'historique de son affiliation dans cet État membre et en tenant compte, si nécessaire, des cotisations précédentes versées par le travailleur et de l'historique de son affiliation dans d'autres États membres.

Les régimes du deuxième pilier peuvent être instaurés unilatéralement par un employeur ou peuvent découler d'une convention collective ou d'un contrat conclu individuellement ou collectivement conclus entre l'employeur ou les employeurs et le ou les salarié(s) ou leurs représentants respectifs. En général, dans le cadre de ce pilier, les employeurs et/ou les employés versent des cotisations à une institution de retraite, qui les investit. Les actifs détenus par cette institution servent à verser des prestations de retraite aux affiliés du régime. Les institutions de retraite du deuxième pilier jouent un rôle de premier plan dans les régimes de retraite dans plusieurs États membres¹⁰.

Le troisième pilier est formé par les régimes individuels, qui prennent généralement la forme de contrats souscrits par des personnes physiques, de leur propre chef, auprès d'entreprises d'assurance vie ou d'autres institutions financières, bien que certains États membres aient des régimes individuels de retraite auxquels cotisent tant les employeurs que les employés.

¹⁰ Lorsque la présente communication utilise des expressions telles que "régime de retraite" et "prestations de retraite", celles-ci doivent être interprétées conformément à la définition donnée dans la proposition précitée de directive sur les fonds de pension.

La présente communication ayant pour objet de compléter la proposition de directive sur les fonds de pension, elle met l'accent principalement sur le deuxième pilier et sur les institutions de retraite couvertes par cette proposition, c'est-à-dire les institutions de retraite qui fonctionnent en capitalisation et ne relèvent pas des systèmes de sécurité sociale du premier pilier. On notera toutefois qu'une grande partie des questions abordées dans la présente communication concernent également les services de retraite et d'assurance vie relevant du troisième pilier.

2.2. *Imposition des prestations de retraite professionnelles*

Il existe en gros trois cas de figure dans lesquels les prestations de retraite professionnelles peuvent être imposées : sur les cotisations, sur le rendement de l'investissement et sur le paiement des prestations.

Cotisations

Pratiquement tous les États membres appliquent, à des degrés divers, le principe de la déductibilité des cotisations versées par les employeurs et/ou les travailleurs à des institutions de retraite sur leur territoire et la plupart d'entre eux n'assimilent pas les cotisations patronales à des revenus imposables perçus par les travailleurs. Toutefois, les modalités relatives à la reconnaissance fiscale des régimes varient fortement, au même titre que le niveau de la déductibilité fiscale.

Rendement de l'investissement

Les institutions de retraite investissent les cotisations dans des actifs qui peuvent donner lieu à un revenu et dont la valeur peut augmenter. La plupart des États membres prévoient l'exonération de tout revenu et de toute plus-value perçus par les institutions de retraite. Plusieurs États membres perçoivent cependant sur ce revenu ce que l'on appelle souvent une «taxe sur le rendement».

Prestations

La plupart des États membres taxent les prestations de retraite, qu'elles soient versées aux retraités périodiquement ou en une seule fois. Toutefois, le niveau d'imposition et l'importance des abattements fiscaux varient considérablement. Un certain nombre d'États membres accordent un traitement fiscal plus favorable aux paiements effectués sous la forme d'un versement unique, voire les exonèrent purement et simplement, tandis que d'autres n'autorisent absolument pas les versements uniques.

2.3. *Aperçu des systèmes en vigueur dans les États membres*

Ainsi, la grande majorité des États membres mettent en œuvre le «système EET» (cotisations exonérées, revenus des investissements et plus-values de l'institution de retraite exonérés, prestations taxées). Trois États membres appliquent le système ETT (cotisations exonérées, revenus des investissements et plus-values de l'institution de retraite taxés, prestations taxées), tandis que deux autres gèrent un système TEE.

Le tableau ci-dessous synthétise l'approche de base suivie par les différents États membres à l'égard de la taxation des retraites relevant du deuxième pilier¹¹. Des différences importantes existent entre les États membres en ce qui concerne le niveau de déductibilité fiscale et la taxation des prestations. Ce tableau ne fournit qu'un aperçu sommaire.

Tableau : aperçu des régimes de taxation des retraites professionnelles

	EET	ETT	TEE
Belgique	X		
Danemark		X	
Allemagne	X		X
Grèce	X		
Espagne	X		
France	X		
Italie		X	
Irlande	X		
Luxembourg			X
Pays-Bas	X		
Autriche	X		
Portugal	X		
Finlande	X		
Suède		X	
Royaume-Uni	X		

Ce tableau montre schématiquement que 11 États membres sur 15 ont des systèmes qui prévoient la déduction fiscale des cotisations de retraite et la taxation des prestations, une exonération s'appliquant au niveau du fonds (EET).

Des problèmes peuvent découler des différences qui existent entre les États membres dans le traitement fiscal des régimes de retraites professionnelles : un salarié peut par exemple passer sa carrière professionnelle dans un pays appliquant le système TEE puis s'installer pour sa retraite dans un pays où le système EET est en vigueur, auquel cas il pourra être soumis à la double imposition. À l'inverse, un salarié peut travailler dans un pays appliquant le régime EET puis prendre sa retraite dans un pays où s'applique le régime TEE, ce qui peut conduire à une double non-imposition. Le chapitre 5 de la présente communication cherche comment gérer la diversité des régimes nationaux de taxation des retraites.

¹¹ Les États membres peuvent mettre en œuvre plus d'un système, en particulier dans un cadre international.

3. INCIDENCE DES LIBERTÉS FONDAMENTALES DU TRAITÉ CE

3.1. *Introduction*

Outre les problèmes évoqués précédemment, il existe actuellement un obstacle plus direct à la fourniture transfrontalière des retraites et à libre circulation des travailleurs. De nombreux États membres n'étendent pas le bénéfice de l'abattement fiscal national aux cotisations versées aux institutions de retraite établies dans d'autres États membres. Certains imposent des conditions à cet abattement qui diffèrent de celles appliquées aux régimes nationaux. Dans certains cas, une taxe plus élevée sur les rendements est prélevée auprès des institutions de retraite implantées dans d'autres États membres. Enfin, les prestations versées par les institutions de retraite établies dans d'autres États membres peuvent être imposées davantage que les prestations nationales.

Le traitement discriminatoire de l'affiliation à des institutions de retraite étrangères est un obstacle majeur à la fourniture transfrontalière de retraites et à la mobilité du travail. Il convient de distinguer deux types de situation :

- une personne affiliée à une institution de retraite dans un État membre s'installe dans un autre État membre et souhaite conserver l'affiliation au même régime¹²;
- un employeur ou un groupe d'employeurs et les représentants des salariés peuvent souhaiter prendre des arrangements pour les retraites de tous les salariés travaillant dans différents États membres par l'intermédiaire d'une seule institution paneuropéenne de retraite.

La Commission considère que le traité CE fait obligation aux États membres d'abolir toute règle discriminatoire. Le présent chapitre expose l'interprétation de la Commission de la législation en la matière.

3.2. *Les libertés prévues par le traité*

L'article 14 du traité CE dispose que le marché intérieur comporte un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée selon les dispositions du traité. Les articles 39, 43, 49 et 56 du traité CE développent ces différentes libertés. Ces articles interdisent la discrimination fondée sur la nationalité, le traitement inégal ou autres restrictions, en ce qui concerne la libre circulation des travailleurs, la liberté d'établissement et la libre circulation des services et des capitaux.

Il ressort clairement de la jurisprudence de la Cour de justice que ces dispositions s'appliquent dans les domaines des retraites et de l'assurance vie. Ainsi, dans l'affaire *Safir*¹³, la Cour a observé que les assurances constituaient des services au sens de l'article 50¹⁴ du traité et disposé que l'article 49 du traité s'opposait à l'application de

¹² À l'intérieur de cette catégorie, les travailleurs détachés constituent un groupe particulier. En vertu de la directive 98/49 du Conseil, les travailleurs détachés (au sens de la définition du règlement 1408/71) ont le droit de rester affiliés au régime dont ils jouissaient dans leur pays d'origine. Cette directive doit être appliquée dans tous ses éléments par les États membres d'ici le 25.7.2001.

¹³ Affaire C-118/96 *Safir*, rec. 1998, p. I-1919.

¹⁴ La présente communication se réfère chaque fois aux articles portant la nouvelle numérotation.

toute réglementation nationale qui, sans justification objective, entravait la possibilité pour un prestataire de services d'exercer effectivement cette liberté. Elle a également considéré que, dans l'optique d'un marché unique, et pour permettre de réaliser les objectifs de celui-ci, l'article 49 du traité s'opposait également à l'application de toute réglementation nationale ayant pour effet de rendre la prestation de services entre États membres plus difficile que la prestation de services purement interne à un État membre.

En conséquence, la Cour a conclu dans l'affaire *Safir* qu'une réglementation suédoise qui imposait une taxe aux personnes physiques payant des primes à une entreprise d'assurance vie établie dans un autre État membre, laquelle avait pour objet de compenser l'impôt sur le rendement dû par les établissements suédois, dissuadait les personnes physiques de souscrire une assurance auprès d'entreprises non établies en Suède et créait une entrave injustifiée à la libre prestation de services, en contradiction avec l'article 49 du traité¹⁵.

Précédemment, dans l'affaire *Bachmann*¹⁶, la Cour avait de la même façon disposé que la législation belge qui subordonnait la déductibilité fiscale de cotisations d'assurance contre la vieillesse et le décès à la condition que ces cotisations soient versées à un établissement établi en Belgique était en principe incompatible avec les articles 39 et 49 du traité, en l'absence de raison impérieuse. Elle a considéré au surplus que cette législation entravait la libre circulation des travailleurs prévue par l'article 39 du traité dans la mesure où elle jouait au détriment des travailleurs migrants. Ces derniers avaient souvent contracté des polices avant de venir travailler en Belgique et le fait d'en changer aurait impliqué démarches et frais supplémentaires.

Compte tenu des libertés fondamentales consacrées par le traité et de leur interprétation ultérieure par la Cour, il est clair que les restrictions nationales qui, sans justification objective, entravent la fourniture des retraites et de l'assurance vie sont incompatibles avec le droit communautaire.

Selon la Commission, aucune raison ne justifie l'application d'un traitement différent aux régimes gérés par des institutions de retraite établies dans d'autres États membres. La Cour a rejeté plusieurs exceptions invoquées par les États membres pour justifier des restrictions aux libertés fondamentales. Il est clair par exemple que l'absence d'harmonisation des législations nationales n'empêche pas l'application des libertés prévues par le traité¹⁷. Dans *Eurowings*, la Cour a considéré qu'un État membre ne pouvait pas imposer une taxation plus élevée sur la location à bail d'un bien provenant d'un autre État membre destinée à compenser les taux d'imposition plus faibles imposés au bailleur dans cet État¹⁸. En outre, un État membre ne peut justifier une discrimination au motif que la suppression de celle-ci entraînerait une perte de recettes fiscales¹⁹. Enfin, ni l'absence de réciprocité de la part d'autres États

¹⁵ Affaire C-118/96 *Safir*, rec. 1998, p. I-1919, points 26 à 30 des motifs.

¹⁶ Affaire C-204/90 *Bachmann*, rec. 1992, p. I-249.

¹⁷ Affaire C-270/83 *Avoir fiscal*, rec. 1986, p. 273, point 23 des motifs.

¹⁸ Affaire C-294/97 *Eurowings*, rec. 1999, p. I-7449, point 43 des motifs.

¹⁹ Affaire C-264/96 *ICI*, rec. 1998, p. I-4711, point 28.

membres²⁰ ni les difficultés pour obtenir des informations ne constituent des arguments recevables.

En ce qui concerne l'imposition des retraites et de l'assurance vie, trois questions méritent d'être examinées de près.

3.3. *Cohérence fiscale*

Dans l'affaire *Bachmann*, la Cour a admis que le fait de restreindre la déductibilité des cotisations versées à des établissements belges pouvait se justifier par la nécessité de préserver la cohérence du régime fiscal belge. Ce raisonnement s'appuyait sur le postulat selon lequel il existait, dans le cadre de la réglementation belge, un lien entre la déductibilité des cotisations et l'imposition des sommes dues par les assureurs en exécution des contrats de retraite et d'assurance vie.

Dans des affaires ultérieures, la Cour a clairement délimité le champ d'application du principe de la cohérence fiscale. Dans l'affaire *Wielockx*, elle a estimé qu'une réglementation néerlandaise qui refusait à un travailleur indépendant non résident le droit, accordé aux résidents, de déduire de son revenu imposable une provision affectée à la constitution d'une réserve vieillesse était contraire à l'article 43 du traité. Le gouvernement néerlandais a essayé de justifier le refus de cette déduction en invoquant le principe de la cohérence fiscale énoncé dans l'arrêt *Bachmann*. Se référant aux conventions bilatérales conclues par les Pays-Bas, la Cour a rejeté cet argument :

«par l'effet des conventions contre les doubles impositions qui ... suivent le modèle de la convention type de l'OCDE, l'État impose toutes les pensions perçues par les résidents sur son territoire, quel que soit l'État où les cotisations ont été payées, mais, à l'inverse, il renonce à soumettre à l'impôt les pensions perçues à l'étranger, même si elles ont pour origine des cotisations versées sur son territoire qu'il a considérées comme déductibles. La cohérence fiscale n'est donc pas établie au niveau d'une même personne, par une corrélation rigoureuse entre la déductibilité des cotisations et l'imposition des pensions, mais elle est reportée à un autre niveau, celui de la réciprocité des règles applicables dans les États contractants.»

La Cour a conclu que la cohérence fiscale étant assurée sur la base d'une convention bilatérale conclue avec un autre État membre, ce principe ne pouvait être invoqué pour justifier le refus d'une déduction telle que celle en cause²¹. En d'autres termes, du fait que les Pays-Bas avaient, dans la convention fiscale conclue avec la Belgique, renoncé au droit de taxer les prestations de retraite, ils ne pouvaient faire valoir qu'ils n'étaient pas tenus d'accorder une déduction lorsqu'ils n'étaient pas en mesure de taxer les prestations²².

²⁰ Affaire C-270/83 *Avoir fiscal*, rec. 1986, p. 273, point 26 des motifs.

²¹ Affaire C-80/94 *Wielockx*, rec. 1995, p. I-2493, point 25 des motifs.

²² On pourra noter, au surplus, que depuis l'affaire *Bachmann*, la Cour n'a retenu aucun argument général des États membres fondé sur la cohérence fiscale; voir en particulier l'affaire C-484/93 *Svensson*, rec. 1998, p. I-3955, l'affaire C-107/94 *Asscher*, rec. 1996, p. I-3089, l'affaire C-264/96 *ICI*, rec. 1998, p. I-4711, l'affaire C-294/97 *Eurowings*, rec. 1999, p. I-7447, l'affaire C-55/98 *Vestergaard*, rec. 1999, P. I-7643, l'affaire C-251/98 *Baars*, rec. 2000, p. I-2787 et l'affaire C-35/98 *Verkooijen*, non encore publiée.

La grande majorité des conventions fiscales des États membres, comme la convention en question dans l'affaire *Wielockx*, suivent le principe de l'imposition dans le pays de résidence prévu par l'article 18 de la convention modèle de l'OCDE. Le raisonnement de la Cour dans *Wielockx* devrait donc s'appliquer dans de tels cas. Bien que quelques États membres cherchent, lors de la négociation de leurs conventions, à introduire le principe que l'État d'origine soit autorisé à taxer les paiements de retraite versés à des non-résidents, il n'y a dans la pratique aucun État membre qui prévoit une telle clause dans toutes ses conventions, si bien qu'il existe des cas où le droit à l'imposition des prestations de retraite n'est pas exercé alors que les cotisations étaient déductibles. En outre, même si toutes les conventions d'un État membre prévoyaient l'imposition à la source des prestations de retraite, le refus de déductibilité pour les cotisations versées aux institutions de retraite établies dans d'autres États membres serait disproportionné car il existe des moyens moins restrictifs d'assurer le recouvrement de l'impôt à la source par une institution de retraite établie dans un autre État membre. Ainsi, au moins un État membre a adopté, comme pratique, la conclusion d'arrangements directs avec des institutions de retraite étrangères afin de garantir le respect de ses règles fiscales. En cas de non respect de celles-ci, l'État membre aurait la possibilité d'imposer des sanctions appropriées. En outre, la proposition d'amendement à la directive relative au recouvrement²³ prévoit l'assistance mutuelle au recouvrement de créances fiscales.

La Commission note enfin qu'un certain nombre d'États membres qui autorisent la déduction des cotisations versées à des régimes nationaux autorisent également cette déduction pour des régimes étrangers. Ces États membres, manifestement, ne considèrent pas qu'un refus de déductibilité est nécessaire pour protéger leurs recettes fiscales. Bien que le système de taxation des régimes de chaque État membre doive être apprécié dans son contexte propre, cela conforte la Commission dans son opinion que le refus d'autoriser les déductions de cotisations versées aux régimes étrangers par des pays appliquant les régimes EET ou ETT est disproportionné.

3.4. *Politique sociale et surveillance prudentielle*

L'agrément fiscal par les États membres des régimes de retraite professionnelle (en l'occurrence l'agrément ayant pour but de déduire fiscalement les cotisations) est subordonné à certaines conditions. Ces conditions peuvent répondre à des objectifs de politique et être liées aux modalités applicables dans le cadre des régimes relevant du premier pilier : par exemple, le taux des cotisations déductibles versées aux régimes de retraite professionnels est souvent calculé par référence aux cotisations versées aux régimes du premier pilier. Une limite est ainsi fixée pour le total des cotisations annuelles déductibles versées aux régimes tant statutaires que

²³ La directive 76/308/EEC prévoit une assistance mutuelle pour le recouvrement des créances fiscales. À l'heure actuelle, cette directive ne s'applique qu'aux prélèvements agricoles, aux droits de douane, à la TVA et aux droits d'accise. Le 25 juin 1998, la Commission a présenté une proposition visant à améliorer le fonctionnement de la directive et à étendre son champ d'application à la fiscalité directe, de manière à l'aligner sur la directive 77/799/CEE. Elle s'intitule «proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 76/308/CEE du Conseil concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances résultant d'opérations faisant partie du système de financement du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, ainsi que de prélèvements agricoles et de droits de douane, et relative à la taxe sur la valeur ajoutée et à certains droits d'accise» [COM(1998) 364 final, du 25.6.1998, JO C 269 du 28.8.1998, p. 16], modifiée par la proposition de la Commission COM(1999) 183 final du 7.5.1999 (JO C 179 du 24.6.1999, p. 6).

professionnels, afin que la somme des prestations versées par les régimes statutaires et professionnels n'excède pas par exemple 70% du dernier salaire.

La Commission est d'avis qu'il convient d'établir une distinction entre deux situations de base. La première concerne des régimes de retraite offerts par des institutions de retraite établies dans d'autres États membres, auxquels s'affilient des résidents d'un État membre ou des personnes employées sur son territoire. La Commission considère que les États membres sont autorisés à exiger que ces régimes remplissent les conditions applicables aux régimes internes similaires, en ce qui concerne la nature et le montant des prestations, l'âge de la retraite, les bénéficiaires, etc., de même que les normes de surveillance prudentielle (en attendant leur harmonisation par la proposition de directive sur les fonds de pension), sous réserve que ces conditions soient compatibles avec le traité, en particulier qu'elles répondent à des objectifs légitimes de politique sociale et qu'elles ne soient pas disproportionnées, dans le sens qu'elles ne contreviennent pas à la liberté de prestations de services.

La deuxième situation concerne les régimes de retraite auxquels étaient déjà affiliés des travailleurs migrants avant de venir, souvent temporairement, dans l'État membre d'accueil. Si cet État membre devait imposer ses conditions pour l'agrément fiscal, la libre circulation des travailleurs se trouverait indûment restreinte. Les travailleurs migrants seraient contraints, s'ils souhaitaient bénéficier d'avantages fiscaux dans l'État membre d'accueil, de s'affilier à un nouveau régime remplissant les conditions de l'agrément fiscal²⁴. En vertu du principe d'égalité de traitement, la déduction fiscale totale que l'État membre d'accueil est tenu d'accorder se limiterait cependant, en temps normal, à la déduction accordée en ce qui concerne les cotisations versées à des institutions de retraite nationales.

La Commission considère, en revanche, que les exigences en matière de surveillance *prudentielle* ne sauraient justifier les restrictions *fiscales* imposées aux cotisations aux régimes de retraite souscrits auprès d'institutions de retraite établies dans d'autres États membres. Dans l'affaire *Bachmann*, la Cour a disposé que la nécessité d'assurer une surveillance prudentielle adéquate ne pouvait être invoquée pour refuser de reconnaître l'existence de contrats conclus par un travailleur migrant auprès d'assureurs dans un autre État membre au moment où il y résidait. De manière plus générale, les restrictions fiscales ne constituent ni un moyen nécessaire ni un moyen approprié de garantir le respect des exigences prudentielles. Les États membres peuvent utiliser d'autres moyens pour assurer que ces exigences sont satisfaites. La proposition récente de directive sur les fonds de pension présente les dispositions nécessaires pour lever les obstacles prudentiels à la gestion transfrontalière des régimes de retraite en harmonisant certaines règles prudentielles fondamentales, en établissant la reconnaissance mutuelle entre les régimes prudentiels nationaux et en instituant un système de notification et de coopération entre autorités compétentes²⁵.

²⁴ La situation pourrait être différente si le travailleur avait la possibilité d'être transféré auprès d'une autre section de l'institution de retraite concernée sans résilier sa police; voir ci-dessous.

²⁵ Les obstacles prudentiels en matière d'assurances vie ont déjà été supprimés par la Directive du Conseil 92/96/EEC du 10 novembre 1992 portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'assurance directe sur la vie, et modifiant les directives 79/267/CEE et 90/619/CEE (troisième directive assurance vie), JO L 360, 9.12.1992, p. 1 à 27.

3.5. *Surveillance fiscale*

La Cour s'est montrée peu disposée à accepter, comme justification d'une différence de traitement, des arguments fondés sur la difficulté de vérifier le respect des législations fiscales dans le cas de situations transfrontalières. Elle a ainsi, dans l'affaire *Bachmann*, rejeté l'argument de la Belgique selon lequel il était difficile de contrôler les attestations correspondant à des versements de cotisations effectués dans les autres États membres, en soulignant que la Belgique pouvait invoquer la directive sur l'assistance mutuelle²⁶, voire exiger que l'assujetti fournisse lui-même les preuves. La Cour a suivi un raisonnement similaire dans l'affaire *Wielockx* et dans d'autres affaires²⁷.

Pour la Commission, ces arguments sont également inapplicables ici. Néanmoins, les États membres sont libres de prendre des dispositions visant à garantir l'application de leur législation fiscale dans le cadre de la fourniture transfrontalière des retraites, en particulier en demandant aux institutions de retraite de fournir des informations.

3.6. *Transférabilité*

Au problème des obstacles fiscaux à la participation transfrontalière à des régimes de retraite, s'ajoute celui des obstacles fiscaux à la transférabilité transfrontalière du capital de retraite. Lorsqu'un travailleur quitte un employeur d'un État membre pour aller travailler pour un employeur d'un autre État membre, il peut être souhaitable, tant pour ce travailleur que pour les institutions de retraite concernées, de transférer le capital de retraite accumulé de l'ancien régime de retraite vers le nouveau. Il convient de noter que même en cas de changement d'employeur au sein d'un même État membre, le transfert du capital de retraite peut s'avérer difficile, voire impossible. En tout état de cause, il peut arriver, dans certaines situations transfrontalières, que les règles fiscales nationales aillent à l'encontre des dispositions du traité sur la libre circulation des travailleurs et/ou sur la libre circulation des capitaux. Prenons l'exemple d'un État EET ou ETT qui imposerait le capital de retraite lors d'un transfert transfrontalier, alors qu'il ne le ferait pas dans le cas d'un transfert sur son propre territoire et qui, dans le même temps, appliquerait, dans le cadre de ses conventions sur la double imposition, le principe de l'imposition dans le pays de résidence. La Commission examinera les règles fiscales nationales entravant le transfert transfrontalier du capital de retraite et prendra les mesures qui s'imposent pour assurer le respect des dispositions du traité.

3.7. *Conclusion*

L'avis de la Commission sur le plan juridique peut se résumer comme suit.

Les articles 39, 43, 49 et 56 du traité CE garantissent la libre circulation des travailleurs, la liberté d'établissement, la libre circulation des services ainsi que des capitaux et ils interdisent les restrictions à ces libertés. Les règles nationales qui

²⁶ Directive 77/799/CEE du Conseil du 19 décembre 1977 concernant l'assistance mutuelle des autorités compétentes des États membres dans le domaine des impôts directs, JO L 336 du 27.12.1977, p. 15.

²⁷ Affaire C-80/94 *Wielockx*; rec. 1995, p.I-2493 et affaire C-250/95 *Futura*, rec.1997, p. I-2471. Voir aussi l'affaire C-420/98 *W.N.* rec. 2000, p. I-2847, dans laquelle la Cour explique l'article 4.1. de la directive sur l'assistance mutuelle.

subordonnent la déductibilité des cotisations de retraite et d'assurance vie à la condition que ces cotisations soient versées à une institution de retraite établie sur le territoire national sont contraires à ces articles.

Il convient d'établir une distinction entre deux cas de figure : les travailleurs "sédentaires" (en l'occurrence ceux qui restent dans un État membre) et les travailleurs migrants. Lorsque des citoyens qui résident dans un État membre s'affilient à un régime étranger, cet État membre peut, en l'état actuel du droit communautaire, exiger que ce régime remplisse les conditions fixées pour l'agrément fiscal en ce qui concerne la nature et le montant des prestations, l'âge de la retraite, les bénéficiaires et autres conditions proportionnées. Lorsqu'il s'agit de citoyens qui sont déjà affiliés à un régime ayant reçu l'agrément fiscal dans leur pays d'origine et qui partent ensuite, souvent temporairement, dans un autre État membre, l'État membre d'accueil ne peut refuser d'accorder la déduction fiscale des cotisations versées au régime étranger au motif que ce régime ne remplit pas les conditions qu'il a fixées pour l'agrément fiscal.

En conséquence, la Commission considère que les règles nationales qui refusent l'égalité de traitement aux régimes de retraite gérés par des institutions de retraite établies dans d'autres États membres contreviennent au traité. Les États membres doivent veiller à accorder les mêmes déductions fiscales pour les cotisations versées aux institutions de retraite nationales et à celles qui sont établies dans d'autres États membres. L'égalité de traitement doit de même être accordée en ce qui concerne toute taxe sur le rendement et le traitement fiscal des prestations. La Commission contrôlera les règles nationales adoptées par les États membres et prendra les mesures nécessaires pour garantir qu'elles sont réellement en conformité avec le traité, en saisissant si nécessaire la Cour de justice sur la base de l'article 226 du traité CE.

4. MOYENS DE GARANTIR L'APPLICATION DES RÈGLES FISCALES NATIONALES

4.1. *Introduction*

Ce chapitre examine de quelle façon les États membres peuvent assurer une meilleure application de leur législation fiscale dans le cas d'une fourniture transfrontalière des retraites. Habituellement, les législations fiscales nationales font obligation aux institutions de retraite nationales d'informer les autorités fiscales nationales de tout paiement de prestations de retraite et, dans certains cas, de déduire l'impôt à la source. Une préoccupation commune des États membres est de ne pas être en mesure d'assurer correctement le respect de leurs règles fiscales s'ils autorisaient leurs résidents à adhérer à des régimes de retraite étrangers. Ils craignent que leurs autorités fiscales ne soient pas informées du paiement des prestations, que les assujettis puissent ne pas les déclarer et que, par conséquent, les régimes de retraite transfrontaliers puissent donner lieu à une fraude fiscale. Aussi le présent chapitre de la communication examine-t-il les mesures que les États membres peuvent prendre pour protéger leurs recettes.

4.2. *Directive concernant l'assistance mutuelle*

Presque toutes les conventions fiscales conclues entre les États membres prévoient que les prestations de retraite sont imposables dans l'État de résidence du retraité. Les

échanges d'informations sur les prestations versées par les institutions de retraite aux résidents d'un autre État membre permettraient aux États membres de contrôler le respect par leurs résidents de leurs obligations fiscales. Ces échanges faciliteraient également le recouvrement de l'impôt par les États membres qui exercent leurs droits de taxation à la source. Le cadre de ces échanges d'informations est déjà prévu par la directive relative à l'assistance mutuelle²⁸ du 19 décembre 1977.

L'article 1er, paragraphe 1, de la directive concernant l'assistance mutuelle prévoit que les autorités compétentes des États membres échangent toutes les informations susceptibles de leur permettre d'établir correctement les impôts sur le revenu et sur la fortune. L'article 3 de la directive, intitulé «échange automatique d'informations», dispose que, pour des catégories de cas qu'elles déterminent dans le cadre de la procédure de consultation visée à l'article 9, les autorités compétentes des États membres échangent les informations visées à l'article 1er, paragraphe 1, sans demande préalable et d'une manière régulière. L'article 9, paragraphe 1, stipule que des consultations ont lieu, le cas échéant au sein d'un comité, entre les autorités compétentes de l'ensemble des États membres et la Commission, à la demande de l'une de ces autorités ou de la Commission, dans la mesure où il ne s'agit pas exclusivement de questions bilatérales. Étant donné que les prestations de retraite transfrontalières constituent un domaine qui recouvre des questions présentant un intérêt pour tous les États membres, un comité paraît constituer l'enceinte adéquate pour procéder à ces consultations.

L'article 8 de la directive impose certaines limites à l'échange d'informations. En particulier, l'article 8, paragraphe 1, dispose que la directive n'impose pas l'obligation de faire effectuer des recherches ou de transmettre des informations lorsque la législation ou la pratique administrative de l'État membre qui devrait fournir les informations n'autorise l'autorité compétente ni à effectuer ces recherches, ni à recueillir ou à utiliser ces informations pour les propres besoins de cet État.

Selon la Commission, cette disposition n'autorise pas un État membre à refuser d'échanger des informations au motif que celles-ci ne sont pas nécessaires pour les besoins fiscaux de cet État. Elle signifie simplement qu'un État membre n'est pas tenu d'échanger des informations qu'il ne peut collecter ou utiliser même pour ses propres besoins. À la connaissance de la Commission, il n'existe pas dans les législations nationales d'obstacle fondamental qui s'opposerait à la collecte de ces informations. La Commission conclut qu'un système adéquat d'échange d'informations pourrait être mis en place dans le domaine des retraites dans le cadre de la directive.

4.3. *Demande de consultations au sein du comité*

La Commission demandera que des consultations soient organisées au sein du comité prévu par l'article 9, paragraphe 1, de la directive sur l'assistance mutuelle, afin d'arrêter les modalités détaillées des échanges automatiques d'informations sur les retraites professionnelles. Le comité devrait aborder les questions suivantes.

²⁸

Voir supra. Voir également l'affaire C-420/98 *W.N.*, rec. 2000, p. I-2847.

Automaticité des échanges d'informations

La Commission considère que les échanges automatiques d'informations constituent le meilleur moyen de protéger les recettes des États membres et de promouvoir les avantages d'un marché unique des retraites pleinement opérationnel. Le Conseil a déjà opté pour le principe d'un échange automatique d'informations dans le domaine des revenus de l'épargne²⁹. L'extension de ce principe aux retraites contribuera à empêcher les distorsions en assurant le même niveau d'échange d'informations pour des produits comparables.

Détails des échanges d'information

L'article 9 de la directive envisage l'application de celle-ci par le biais de la procédure de consultation. Cela semble indiquer que dans le cas d'échanges automatiques d'informations, les États membres prendraient eux-mêmes les mesures nécessaires en vue de la collecte de ces informations auprès des opérateurs du marché, de façon à permettre l'organisation de ces échanges. Le comité devrait cependant s'entendre sur les détails de l'échange d'information, en particulier sur les informations à communiquer ainsi que sur le format et la fréquence de ces échanges d'informations. On trouvera ci-dessous une liste des informations minimales dont la Commission juge à première vue qu'elles devraient être échangées :

- le nom, l'adresse, la date et le lieu de naissance et, s'il est disponible, le numéro d'identification fiscale de l'affilié au régime;
- le nom et l'adresse de l'institution de retraite;
- le nom et l'adresse du prestataire du service de retraite lorsqu'il est différent de l'institution de retraite³⁰;
- le numéro de la police;
- la date à laquelle les droits à pension sont ouverts ou, si elle est différente, la date à laquelle la pension est pour la première fois servie³¹;
- le total des versements effectués chaque année par l'employé et l'employeur à l'institution de retraite;
- le total des versements annuels effectués par l'institution de retraite ou par le prestataire des retraites s'il est différent de l'institution de retraite, et leur nature (versement périodique ou capital unique);
- le nom, l'adresse, la date et le lieu de naissance et, s'il est disponible, le numéro d'identification fiscale du bénéficiaire (si celui-ci n'est pas l'affilié).

²⁹ 2312ème session du Conseil Ecofin, Bruxelles, les 26 et 27 novembre 2000.

³⁰ Habituellement, les retraites sont versées directement par le régime ou l'institution. Néanmoins, elles peuvent également être versées sous forme de rente par des prestataires réglementés. Si ceux-ci peuvent gérer des régimes, ils sont néanmoins distincts de tout régime ou institution.

³¹ Dans certains États membres, le versement de la pension peut être différé au delà de la date effective du départ à la retraite.

Lorsque le transfert du capital de retraite entre institutions de retraite d'États membres différents est possible, les États membres devraient échanger des informations sur ces transferts. Par ailleurs, les éléments nécessaires au calcul de la taxe sur le rendement pourraient également se révéler utiles pour certains États membres.

Il serait souhaitable que le comité examine s'il convient que les États membres échangent des informations sur la base des renseignements fournis par l'institution de retraite ou bien si ces informations doivent être échangées directement entre l'institution de retraite et les États membres concernés. Cette dernière solution serait sans doute moins fastidieuse pour les autorités fiscales.

La Commission recommande que le comité coordonne ses travaux avec ceux relatifs aux revenus de l'épargne, le suivi du rapport du groupe de travail ad hoc sur la fraude³² et les travaux sur l'échange d'informations entrepris à l'OCDE afin d'assurer leur compatibilité technique. Dans ce cadre plus large, la Commission examinera la nécessité de mesures législatives ainsi que la nécessité d'intégrer dans ces mesures les échanges d'informations sur les retraites professionnelles.

La Commission est d'avis que l'on pourrait envisager d'étendre ultérieurement l'échange d'informations aux régimes du troisième pilier, et notamment aux assurances vie.

5. DES INSTITUTIONS PANEUROPÉENNES DE RETRAITE

La Commission souhaite également porter à l'attention du Conseil, du Parlement européen et du Comité économique et social une proposition du secteur visant à créer des institutions paneuropéennes de retraite³³. Cette proposition vise à permettre aux salariés d'une multinationale d'être affiliés à une même institution de retraite, quel que soit le lieu où ils sont employés. En vertu du principe de base de cette proposition, les États membres seraient autorisés à conserver leur propre approche de la fiscalité sur les retraites pour les personnes résidant sur leur territoire.

Concrètement, une institution paneuropéenne de retraite établie dans un État membre aurait plusieurs sections, chacune satisfaisant aux conditions requises pour l'agrément fiscal et respectant la réglementation fiscale et la législation sociale de l'État dans lequel l'affilié est employé. Si, au cours de sa carrière dans une multinationale, un affilié est appelé à occuper un emploi dans un autre État membre, il continuerait à verser des cotisations à la même institution paneuropéenne de retraite, mais dans une autre section.

Le transfert des droits acquis entre les différentes sections ne serait pas nécessaire. Après sa retraite, l'employé recevrait des prestations de retraite de chaque section

³² Le groupe de travail ad hoc sur la fraude fiscale est un groupe de travail du Conseil qui travaille sur le problème de la fraude fiscale, qu'il s'agisse de fiscalité directe ou indirecte.

³³ «*European Institution for Occupational Retirement Provision (EIORP) - A Single License to enable Multi-Nationals to pool their pension liabilities and assets on a tax neutral basis* (Institution européenne de fourniture de retraites professionnelles - Agrément unique visant à permettre aux sociétés multinationales de regrouper leurs engagements et leurs actifs liés aux pensions sur une base fiscale neutre)», European Federation for Retirement Provision, juillet 2000.

nationale conformément aux droits acquis en vertu des règles nationales applicables à ces sections.

Dans le cas d'une institution paneuropéenne de retraite, il peut s'avérer nécessaire, pour des raisons fiscales, de déterminer quels actifs relèvent de chaque section nationale et sont, par conséquent, soumis à la réglementation fiscale de tel ou tel pays. Dans la proposition, il a été suggéré de répartir les actifs entre les sections en fonction des obligations correspondantes à la date de la dernière évaluation actuarielle, puis de les imposer en conséquence.

Afin de préserver les liens qui peuvent exister entre les régimes du premier et du deuxième piliers, des mesures pourraient être prises pour permettre aux salariés en détachement provisoire dans un autre État membre de ne pas être transférés immédiatement à la section de cet État. Ils pourraient rester affiliés à la section de leur État membre d'origine pendant une certaine période, comme envisagé dans la directive 98/49. Celle-ci pourrait être fixée en fonction de la période durant laquelle ces employés continuent à relever de la législation de cet État membre en application du règlement 1408/71.

Par ailleurs, les institutions paneuropéennes de retraite respecteraient les règles de paiement et de recouvrement des impôts applicables dans l'État du travail ou de la résidence. Par exemple, si l'État membre du travail ou de la résidence applique un système ETT, l'institution paneuropéenne de retraite paierait la taxe sur le rendement prélevée sur le fonds aux autorités de l'État en question. Le cas échéant, elle percevrait également l'impôt à la source sur les prestations et fournirait des informations à cet État conformément aux règles en vigueur dans cet État. Si une personne s'établissait, à sa retraite ou ultérieurement, dans un État membre autre que celui dans lequel elle avait été employée, elle serait transférée à la section de cet État membre (s'il y en a une).

La proposition en faveur d'institutions paneuropéennes de retraite a été conçue dans l'optique d'un seul employeur et d'un petit nombre d'États participants. Toutefois, en principe, il n'y a pas de raison qu'elle ne puisse pas servir de base à des arrangements plus généraux relatifs à la fourniture transfrontalière des retraites au sein de l'Union européenne, qui s'appliqueraient à plusieurs entreprises ou à l'ensemble d'un secteur ou d'une profession. Il faudrait évidemment régler un certain nombre de modalités techniques.

L'avantage d'institutions paneuropéennes de retraite à plusieurs sections par rapport à l'échange d'informations est que la section de l'institution de retraite paneuropéenne concernée, bien que soumise aux règles de surveillance de son État d'établissement, serait en fait traitée sur le plan fiscal comme étant établie sur le territoire de l'affilié et appliquerait les mêmes règles et procédures qu'une institution de retraite nationale, y compris les règles relatives à l'application de la taxe sur le rendement ou à la retenue de l'impôt à la source. Le coût du respect des obligations par les États membres devrait dès lors être inférieur si la proposition sur les institutions paneuropéennes de retraite est adoptée³⁴. Un autre avantage de cette proposition est

³⁴

Afin d'éviter la double imposition et une restriction de la liberté des institutions de retraite européennes uniques en matière de fourniture de services, il importe que les États membres veillent à ce que la section correspondante de l'institution de retraite européenne unique soit exemptée de toute taxe sur le rendement dans l'État membre où elle est établie.

qu'elle pourrait être mise en œuvre sans qu'une nouvelle législation fiscale soit nécessaire. À cet effet, un État membre pourrait conclure un accord avec une institution de retraite paneuropéenne, qui préciserait les obligations de cette institution dans le domaine par exemple de la délivrance d'informations et du recouvrement des impôts.

Il convient d'observer que les propositions d'institutions paneuropéennes de retraite et d'amélioration des échanges d'informations ne s'excluent pas l'une l'autre. Peut-être ne faut-il pas s'attendre à ce que les institutions de retraite de petite taille appliquent les dispositions prévues pour les institutions paneuropéennes de retraite compte tenu de la nécessité d'appliquer les législations fiscales de plusieurs États membres. Dans le cas d'institutions de retraite de petite taille servant des retraites transfrontalières, l'amélioration des échanges d'informations resterait donc une avancée importante pour les États membres, même si la proposition sur les institutions paneuropéennes de retraite était largement appliquée. Par conséquent, ces deux voies pourraient être explorées simultanément. La Commission invite les États membres à examiner avec elle de quelle manière la proposition en faveur d'une institution paneuropéenne de retraite pourrait être mise en œuvre.

6. MOYENS DE GÉRER LA DIVERSITÉ DES RÉGIMES FISCAUX DES ÉTATS MEMBRES

6.1. *Introduction*

Les différences entre les règles nationales relatives à la déductibilité des cotisations et à l'imposition des prestations peuvent conduire à une double imposition des travailleurs migrants ou des personnes prenant leur retraite dans un autre État membre. Un employé peut, par exemple, travailler dans un État membre n'autorisant qu'une déduction fiscale partielle des cotisations, puis s'installer pour sa retraite dans un État membre qui, par comparaison, impose intégralement les prestations de retraite. Ces différences peuvent, à l'inverse, avoir pour effet une non-imposition. Un autre employé peut, par exemple, travailler dans un État membre qui consent des abattements fiscaux importants pour les cotisations et s'installer ensuite dans un État membre dont le régime fiscal est généreux pour les prestations de retraite (voir le point 2.3. ci-avant).

Il convient de noter que la double imposition constitue particulièrement un problème pour la mobilité transfrontalière du travail et de la retraite. Elle ne résulte pas de la situation d'une institution dans un autre État membre, mais des différences de réglementation fiscale entre les États membres et de leur pratique en matière de traités, qui s'inspirent le plus souvent du modèle de convention fiscale de l'OCDE, en vertu duquel un retraité est imposable dans son pays de résidence (c'est-à-dire de retraite), que la déduction fiscale de ses cotisations ait été accordée ou non et quel que soit le lieu de cette déduction. La double imposition se pose en tout état de cause, quel que soit le lieu d'établissement du fonds.

6.2. *Acceptation plus large du principe EET*

Comme cela a été indiqué au chapitre 2, les États membres appliquent différents systèmes de taxation des prestations de retraite, qui prévoient la taxation ou l'exonération des cotisations, des revenus des investissements et des plus-values de l'institution de retraite, ainsi que des prestations. Si davantage d'États membres

appliquaient le même système, cela contribuerait à réduire la double imposition et la non-imposition dues à la divergence des systèmes.

Onze États membres appliquent un système EET, trois autres un système ETT et deux enfin un système TEE³⁵. Cela signifie que, concrètement, il est probablement plus facile de rechercher un alignement des systèmes nationaux d'imposition des prestations de retraite sur la base du principe EET. En outre, en prévoyant le report de l'imposition des cotisations, le système EET encourage la constitution d'un capital-retraite. Le système EET contribue également à résoudre le problème du vieillissement de la population puisqu'il induit une réduction des recettes fiscales aujourd'hui qui sera compensée par des recettes fiscales plus élevées au moment où le taux de dépendance démographique sera devenu beaucoup moins favorable.

Il devrait cependant être souligné que l'acceptation par tous les États membres du principe EET ne résoudrait pas entièrement le problème. Il existe, même au sein des pays EET, des écarts notables, dans le deuxième pilier, entre les niveaux de déductibilité des cotisations. De telles différences reflètent non seulement les préférences individuelles des États membres dans la définition de leurs règles fiscales, mais aussi des choix plus fondamentaux dans la structure de leurs systèmes de fourniture de retraites, en particulier la taille relative des premier et deuxième piliers. Comme mentionné au point 3.4., cela aura généralement un impact dans le deuxième pilier sur le total des cotisations déductibles.

C'est pourquoi la Commission n'envisage pas de proposer des mesures législatives pour harmoniser les régimes nationaux d'imposition des prestations de retraite. Néanmoins, étant donné que l'alignement des régimes nationaux sur le principe EET contribuerait à réduire les disparités qui entraînent à la fois la double imposition et la non-imposition, la Commission serait favorable à une acceptation plus large de ce principe.

6.3. *Gestion de la coexistence de systèmes différents*

Il est donc probable que les disparités entre les systèmes des États membres subsisteront dans un proche avenir. Il est donc utile de réfléchir à des mesures concrètes permettant de gérer la coexistence de systèmes différents, qui puissent être mises en œuvre à court terme.

Si une personne cotise pour sa retraite dans un État TEE et la perçoit dans un État EET, sa pension peut être soumise à une double imposition. Elle ne se voit accorder aucune déduction fiscale pour ses cotisations, ou seulement une déduction limitée, alors que ses prestations de retraite sont, en revanche, imposées. Certains États membres ont instauré unilatéralement des dispositions visant à éliminer la double imposition dans un tel cas, notamment en exonérant les prestations de retraite versées par des institutions de retraite étrangères à leurs résidents dans la mesure où les cotisations n'étaient pas déductibles. Le Danemark et la Suède par exemple ont des dispositions de ce type.

Il est également possible d'éviter la double imposition découlant de règles fiscales divergentes en matière de retraites par l'insertion de dispositions dans les conventions

³⁵

Cela fait au total 16 pays, l'Allemagne appliquant à la fois les systèmes EET et TEE.

sur la double imposition. Les pays peuvent par exemple inclure une disposition prévoyant que les pensions constituées dans un État A et payées à un résident d'un État B peuvent être imposées dans l'État B mais que le montant de la pension qui ne serait pas compris dans le revenu imposable dans l'État A si le bénéficiaire résidait dans l'État A sera exonéré dans l'État B³⁶. Cette disposition aurait pour effet que si un travailleur d'un pays TEE prenait sa retraite dans un pays EET, le pays EET n'imposerait pas sa pension du fait que celle-ci aurait été exonérée dans son pays d'origine.

Dans la mesure où la mise en œuvre de règles fiscales différentes par les États membres crée des obstacles injustifiés aux libertés fondamentales du traité exposées ci-avant, ces obstacles doivent être éliminés. A cette fin, des mesures unilatérales ou des solutions bilatérales peuvent être mises en œuvre. Le fonctionnement de solutions bilatérales peut être encouragé par l'introduction de règles destinées à résoudre les conflits ou interprétations et de mécanismes garantissant au contribuable un traitement cohérent par les deux autorités fiscales concernées. La Commission est disposée à aider les États membres à entreprendre un examen poussé des dispositions existantes qui pourraient trouver une application plus large. À la suite de cet examen, il conviendra de déterminer le cadre communautaire adéquat susceptible de favoriser la mise en œuvre de ces dispositions. En outre, une convention multilatérale basée sur l'article 293 du traité ou bien des mesures coordonnées au niveau communautaire peuvent être envisagées.

Les différences entre règles nationales peuvent également conduire à la non-imposition ou à une imposition trop faible des prestations de retraite, notamment lorsqu'une personne a acquis des droits dans un État EET, mais perçoit sa retraite dans un État TEE. En l'absence de règles plus uniformes, certains États membres, bien que favorables en principe à l'imposition dans le pays de résidence, ont tenté de résoudre le problème en prévoyant, dans certaines conventions fiscales, une imposition à la source lorsque l'imposition est anormalement faible dans l'État de résidence³⁷.

7. CONCLUSION

La Commission considère que le traitement fiscal discriminatoire des contrats d'assurance retraite et d'assurance vie conclus auprès d'institutions de retraite établies dans un autre État membre est contraire aux libertés fondamentales du traité CE. La Commission contrôlera les règles nationales applicables et prendra les mesures qui s'imposent pour garantir que ces règles respectent réellement les libertés fondamentales du traité CE; elle saisira si nécessaire la Cour de justice, sur la base de l'article 226 du traité CE.

³⁶ Une disposition de ce type figure dans la convention fiscale conclue entre le Canada et les États-Unis.

³⁷ La convention entre les Pays-Bas et le Portugal, par exemple, prévoit une exception à l'imposition dans l'État de résidence lorsque la retraite «n'est pas imposée au taux généralement applicable aux revenus des salariés ou qu'une quotité inférieure à 90 % du montant brut de la retraite ou d'une rémunération analogue [...] est imposée».

Elle invite le Conseil, le Parlement européen et le Comité économique et social à :

- examiner les propositions relatives à l'échange d'informations figurant dans la présente communication, qui visent à assurer la bonne application des règles fiscales des États membres;
- examiner les propositions visant à créer des institutions paneuropéennes de retraite exposées dans la présente proposition;
- envisager une application plus large du principe EET dans l'Union européenne;
- étudier les mesures nécessaires afin d'éliminer les obstacles injustifiés à la libre circulation des travailleurs dus à la diversité des régimes fiscaux des États membres en matière de retraites professionnelles, en particulier les doubles impositions.
