

Taxation des cotisations d'assurance maladie privée allemande en Belgique

Dossier d'information

Mai 2019



I. Exposé de la problématique

Les Etats membres de l'Union européenne peuvent prélever des taxes sur les contrats d'assurance¹. 26 Etats membres et la Suisse² ont fait usage de cette possibilité sous les formes les plus diverses. La taxe sur les assurances est fonction du lieu où est situé le risque à assurer ; dans le cas présent, il s'agit du lieu où une personne réside. Dans la Grande Région, la France et la Belgique en particulier ont instauré une taxe sur les cotisations d'assurance maladie (privée) ; celle-ci concerne également les travailleurs frontaliers qui travaillent en Allemagne et qui, dans ce pays, sont affiliés à la sécurité sociale, donc sont obligés de souscrire à une assurance maladie.

La taxe ou contribution n'est toutefois acquittée que sur les cotisations d'assurance maladie privée, et non sur les cotisations d'assurance maladie légale.

La Task Force Frontaliers de la Grande Région 2.0 (TFF 2.0) a déjà examiné la situation juridique en France dans un dossier d'expertise à l'automne 2016³ et elle est parvenue à la conclusion que d'une part, un taux de taxation erroné était appliqué et que d'autre part, la « taxe de solidarité additionnelle (TSA) » française devait porter uniquement sur les cotisations d'assurance maladie complémentaire française et sur les contrats d'assurance des personnes qui ne relevaient pas du régime de sécurité sociale française, avec pour conséquence qu'en raison des différences de nature entre les assurances complémentaires françaises et l'assurance maladie privée allemande, seule pouvait être taxée la partie qui, par sa nature, son montant et son étendue, sortait du cadre des prestations obligatoires de l'assurance maladie légale allemande.

Par ailleurs, la TFF 2.0 est parvenue à la conclusion que la TSA française est, par nature, plutôt une contribution sociale qu'un impôt. Comme les contributions sociales entrent dans le champ d'application du règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, d'après lequel l'Etat compétent est avant tout celui dans lequel le travailleur frontalier exerce son emploi, à savoir l'Allemagne dans les cas de figure examinés ici, la France ne devrait prélever aucune TSA (en tant que contribution sociale) auprès des travailleurs frontaliers concernés.

¹ Art. 401 de la directive 2006/112/CE du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée.

² „Indirect taxation on insurance contracts in Europe“, situation mars 2016, du GDV - Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V. <https://www.gdv.de/resource/blob/9114/81766c34eac5202577623357e0cf5957/die-indirekte-bestuerung-der-versicherungsvertr-ge-in-europa-2016--51950630-data.pdf>, consulté en dernière date le 02/05/2019.

³ « Taxation des contrats d'assurance maladie privée allemands en France ».



La TFF 2.0 a finalement pu obtenir qu'un taux de taxe réduit soit fixé et qu'il ne soit désormais appliqué qu'à la cotisation garantissant une couverture plus étendue que la couverture de base sur les contrats d'assurance maladie privée.

Récemment, il a été signalé à la TFF 2.0 que les travailleurs frontaliers qui résident en Belgique, travaillent en Allemagne et ont une assurance maladie (privée) en Allemagne feraient peut-être l'objet d'un traitement comparable à celui décrit plus haut.

La Belgique prélève sur leurs cotisations d'assurance maladie privée allemande une taxe de 9,25%.

La question se pose de savoir si les constatations de la TFF 2.0 concernant la taxation en France sont transposables à la Belgique.

Il faut commencer par examiner si, d'après l'état du droit et des faits en Belgique, la «taxe» belge pourrait elle aussi s'apparenter plutôt à une contribution sociale (II.). Viennent ensuite l'examen des dispositions légales belges (III.) régissant la taxation et l'exonération de taxe ainsi que l'analyse de ces dispositions par rapport aux assurances maladie privée allemandes.

II. Nature juridique : taxe ou contribution sociale ?

La question de la nature juridique est importante en l'occurrence dans la mesure où un Etat membre peut concevoir librement sa législation fiscale et que celle-ci obéit par conséquent à des règles et compétences autres que celles applicables p. ex. dans le domaine du droit social et de la coordination européenne de celui-ci. Alors qu'en matière de fiscalité, les conflits survenant dans les situations de fait transfrontalières sont généralement écartés par des conventions bilatérales visant à éviter la double imposition (conventions fiscales), les règles en matière de droit social sont fixées par le règlement (CE) n° 883/2004 qui dispose, d'une part, que la compétence en droit social revient toujours à un seul Etat membre⁴ et que dans le cas des salariés, elle revient en priorité à l'Etat d'emploi. Le droit d'imposition est souvent déterminé par le lieu de résidence. Dans la situation, examinée ici, du travailleur frontalier résidant en Belgique et travaillant en

⁴ Art. 11 par. 1 règlement (CE) n° 883/2004.



Allemagne, la compétence pourrait aussi dépendre de la question de savoir si la taxe sur les opérations d'assurance constitue un véritable prélèvement fiscal ou bien justement une contribution sociale, laquelle, selon une jurisprudence bien établie de la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE)⁵, entre dans le champ d'application du règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale.

Le critère déterminant de ce rattachement est de savoir s'il existe un lien direct et suffisamment pertinent entre la disposition en cause et les lois régissant les branches de sécurité sociale qui sont énumérées à l'art. 3 du règlement (CE) n° 883/2004. Ce lien existe, selon la jurisprudence de la CJUE, lorsqu'une contribution sert spécialement et directement à financer les branches des systèmes de sécurité sociale qui sont mentionnées à l'art. 3 du règlement.⁶ Dans le cas de la TSA française, il a pu être clairement établi que celle-ci sert uniquement à financer la sécurité sociale française, ce qui a convaincu la TFF 2.0 qu'il s'agit d'une contribution sociale. Il n'est pas possible d'opérer un tel rattachement pour la taxe belge sur les opérations d'assurance, car le système législatif belge prévoit que sauf états de fait exceptionnels, toutes les opérations d'assurance sont a priori soumises à la taxe, même celles qui n'ont pas de lien avec la couverture sociale. Ceci permet de penser qu'il n'existe pas ici de lien direct entre les dispositions concernées et les lois régissant les branches de sécurité sociale. De plus, il a pu être constaté que les recettes de taxe sur les opérations d'assurance en question ne sont justement pas encaissées par l'institut belge INAMI⁷, mais par le ministère belge des Finances, donc qu'elles ne bénéficient pas explicitement à la sécurité sociale.⁸

Du point de vue de la Task Force Frontaliers 2.0, la taxe belge sur les opérations d'assurance qui est prélevée sur les cotisations d'assurance maladie privée allemande est une véritable taxe et non une contribution sociale. Les constatations faites en ce qui concerne la France ne sont donc pas transposables à la Belgique, le règlement (CE) n° 883/2004 n'est pas applicable et l'Etat belge peut décider souverainement de prélever une taxe semblable.

⁵ Cf. les dires de la TFF dans le rapport d'expertise sur les arrêts C-623/13, C-169/98 et C-34/98.

⁶ Cf. CJUE C-623/13, C-169/98 et C-34/98 et l'exposé détaillé de l'état du droit dans le rapport d'expertise susmentionné de la TFF de 2016.

⁷ INAMI = Institut National d'Assurance Maladie-Invalidité.

⁸ <https://www.riziv.fgov.be/fr/themes/financement/ressources-specifiques/Pages/autres-cotisations-taxes-non-inami.aspx> consulté en dernière date le 03/05/2018.



III. Etat du droit en Belgique

Le prélèvement de la taxe sur les opérations d'assurance examinée ici a pour base légale les articles 173 et 175 du Code belge des droits et taxes divers. L'art. 173 dispose que les assurances sont soumises à une taxe annuelle dans la mesure où le risque assuré se trouve en Belgique, ce qui est le cas lorsque la personne à assurer réside en Belgique. L'art. 175 fixe le taux de la taxe à 9,25%.

D'après cette base légale, toutes les cotisations d'assurance maladie sont soumises en principe à ces dispositions. Il faut donc examiner s'il existe une dérogation légale ou une exonération de cette taxe. Pour cela, il faut commencer par comparer la nature des cotisations d'assurance maladie privée avec le système belge.

Une distinction entre assurances maladie privée et légale n'est opérée explicitement à ce niveau et nulle part ailleurs, car la législation belge ne connaît pas d'assurances maladie privées qui se substituent à l'assurance maladie légale comme en Allemagne. Le système belge d'assurance maladie distingue entre les assurances légales obligatoires, les assurances complémentaires qui, en fonction de la caisse maladie compétente, prélèvent une cotisation obligatoire pour leurs membres et ce, uniquement pour certaines prestations (ressemblance avec le « *Zusatzbeitrag* » allemand) et enfin les assurances facultatives, purement volontaires.⁹

Les exonérations de cette taxe sont fixées par le législateur belge à l'art. 176/2 7° bis du Code des droits et taxes divers. Pour bénéficier d'une exonération, il faut cumuler toutes les conditions énumérées dans cet article. La première condition est que l'assurance soit accessible à tous les assurés intéressés qui n'ont pas encore atteint l'âge de 65 ans. D'autre part, il faut qu'elle prenne en charge les frais résultant de la réalisation du risque, même si celle-ci résulte d'une affection préexistante. Il ne faut pas que cet antécédent (affection préexistante) alourdisse les cotisations ou entraîne d'autres restrictions pour l'assuré principal ni pour les membres coassurés de sa famille, et il ne faut pas que soit prévu un délai de carence de plus de 12 mois.

⁹ Renseignement communiqué par courriel de l'OCM (Office de contrôle des mutualités et des unions) le 29/03/2019.



Ainsi sont exonérées de taxe, parmi les assurances maladie belges, les assurances obligatoires et le plus souvent aussi les assurances complémentaires (« obligatoires »). Les assurances complémentaires facultatives peuvent éventuellement aussi faire l'objet d'une exonération si elles remplissent les conditions précitées.

La loi n'opère pas de distinction en fonction de la nature de l'assurance, ni de séparation entre couverture offerte par l'assurance légale et couverture facultative et il n'y a donc pas, d'emblée, de transposition possible au système allemand.

Lorsque l'on considère les conditions précitées d'exonération de taxe et qu'on les rapporte exclusivement à la couverture de base garantie par les assurances privées substitutives, on constate rapidement que la condition consistant dans l'accessibilité pour tous les assurés intéressés n'est déjà pas remplie, car seules les personnes dont le revenu est supérieur au plafond de la sécurité sociale ou qui ne sont pas salariées peuvent (ou doivent) souscrire une assurance privée.¹⁰ Le fait qu'il ne soit pas prévu d'assurance familiale est également critiqué. Mais comme la première condition d'exonération fait déjà défaut, il ne faut pas s'attendre non plus à ce qu'une exonération s'applique au moins pour la partie afférente à la couverture de base.

Le ministère belge des Finances (Service public fédéral des Finances) a également indiqué dans une lettre du 29/01/2019 qu'une telle distinction n'est pas ancrée dans le droit belge et qu'elle nécessiterait une modification de la loi. Comme cette thématique est déjà connue depuis quelque temps et qu'elle n'a pas occasionné de modification de la loi, il n'y a pas lieu de supposer que telle est la volonté du législateur belge.

Etant donné que comme on l'a déjà évoqué, il n'est pas opéré de distinction en fonction de l'étendue des prestations, contrairement au cas de la France, on ne peut pas supposer non plus qu'une exonération pour la couverture de base garantie par l'assurance maladie privée allemande se déduise de la nature comparable de l'assurance, pour une même étendue des prestations.

Si contrairement à l'opinion de la TFF 2.0, on aboutissait à la conclusion que la couverture de base des assurances maladie privées est comparable à celle de l'assurance maladie

¹⁰ Les art. 5 et 6 du Code de la sécurité social allemand, livre V^{ème} (SGB V) déterminent les personnes qui sont affiliées à l'assurance obligatoire auprès de la caisse d'assurance maladie légale et celles qui en sont dispensées. Seules les personnes qui ne sont pas affiliées à l'assurance obligatoire peuvent ou doivent s'assurer auprès d'une caisse d'assurance maladie privée.



légale en raison de l'étendue identique des prestations et du fait qu'il existe une obligation générale d'assurance en Allemagne, cette conclusion pourrait avoir des incidences importantes. Ainsi, p. ex., il faudrait examiner si cela ouvrirait le champ d'application du règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, avec toutes les conséquences qui s'ensuivraient.

A ce sujet, la TFF 2.0 doute fortement que les caisses maladie privée allemandes veuillent atteindre ce niveau de comparabilité, avec toutes ses conséquences.

La situation juridique en Belgique n'étant pas comparable à celle qui caractérise la France, les conclusions de l'expertise ci-dessus ne sont pas transposables à la situation germano-belge. En l'absence d'un cas d'exonération de taxe prévu par la loi belge, il faut partir du principe que les cotisations à l'assurance maladie privée allemande pour des travailleurs frontaliers sont soumises elles aussi à la taxe belge sur les opérations d'assurance au taux de 9,25%, même si ces cotisations concernent uniquement la couverture de base.



**Task Force Frontaliers 2.0,
23/05/2019**

Auteurs : Esther Rippel, Céline Laforsch

Ministère de l'Economie, du Travail, de l'Energie et du Transport
de la Sarre
Task Force Frontaliers 2.0
Franz-Josef-Röder-Straße 17
66119 Saarbrücken
taskforce.grenzgaenger@wirtschaft.saarland.de
www.tf-frontaliers.eu

