

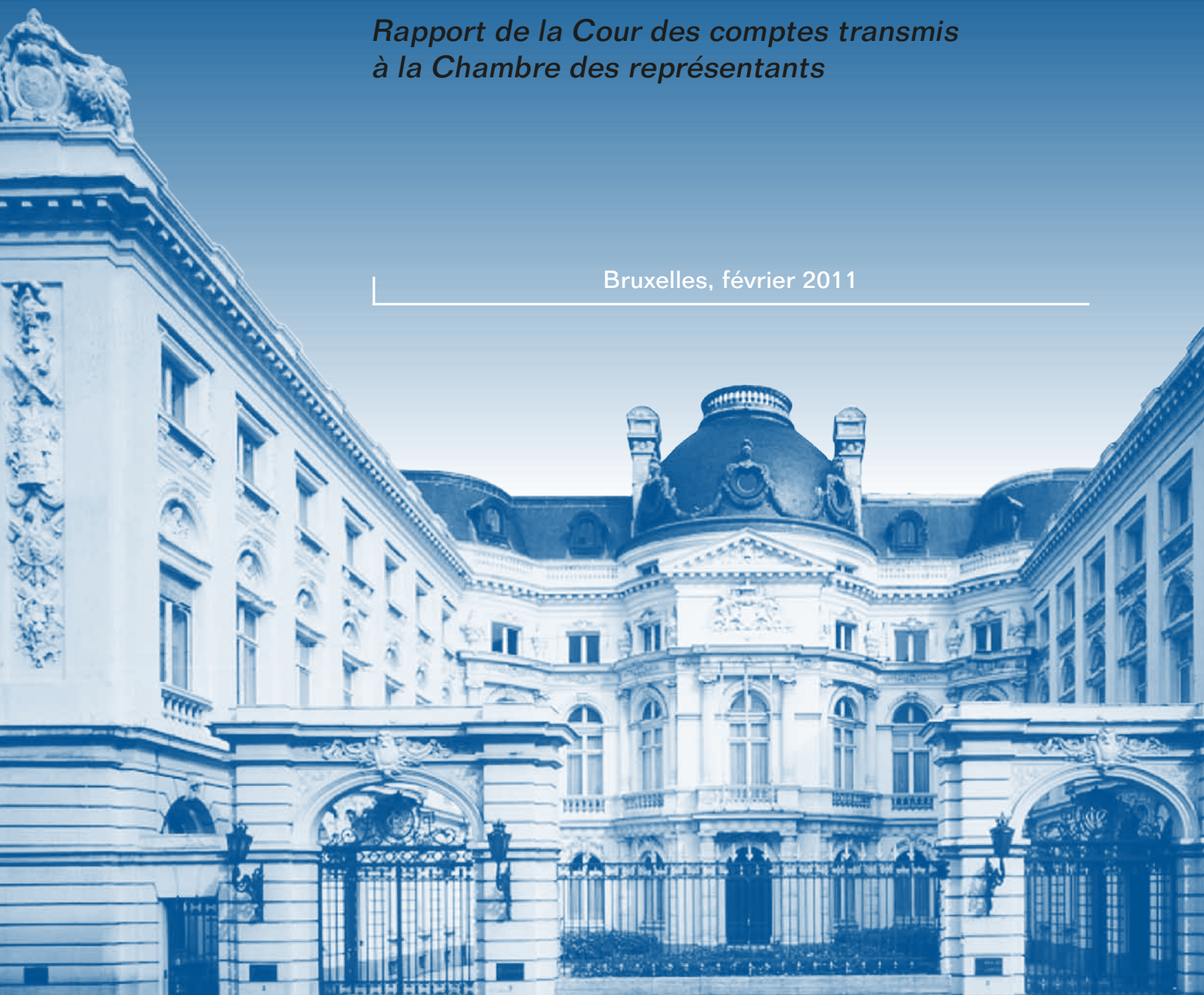
COUR DES COMPTES

**Coopération internationale  
des administrations  
fiscales belges**

*Rapport de la Cour des comptes transmis  
à la Chambre des représentants*

Bruxelles, février 2011

---



COUR DES COMPTES

**Coopération internationale  
des administrations  
fiscales belges**

*Rapport de la Cour des comptes transmis  
à la Chambre des représentants*

---

*Rapport adopté le 2 février 2011  
par l'assemblée générale de la Cour des comptes*



## Synthèse

Un grand nombre de conventions conclues dans le cadre de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et de l'Union européenne permettent actuellement aux administrations fiscales belges de coopérer avec leurs homologues internationaux. Ainsi la Belgique a-t-elle conclu des conventions préventives de la double imposition prévoyant l'échange d'informations avec près de 90 États partenaires. Elle a, en outre, signé des accords de coopération administrative fiscale avec dix pays. L'administration fiscale s'efforce d'augmenter ce nombre, mais elle est tributaire de la disposition des partenaires potentiels à coopérer.

Le modèle de convention préventive de la double imposition de l'OCDE prévoit, depuis 2005, que le secret bancaire ne peut être invoqué pour entraver l'échange de renseignements internationaux. Depuis 2009, la Belgique a signé une quarantaine de nouveaux accords fiscaux, protocoles et *tax information exchange agreements* afin de permettre l'échange de données bancaires. La levée du secret bancaire international n'est cependant une réalité que dans la relation avec les États-Unis, puisque la procédure d'approbation parlementaire des accords avec d'autres pays n'est pas encore terminée.

Le principe de réciprocité, inhérent à toute convention préventive de la double imposition, freine la coopération internationale. Ainsi, la Belgique ne reçoit pas, ou guère, de renseignements des États partenaires où sont situés des biens immobiliers appartenant à des ressortissants belges. Le SPF Finances n'est pas en mesure de fournir aux États partenaires les renseignements demandés. Or, un échange automatique de données concernant les revenus immobiliers peut s'avérer rentable, non seulement en raison de la réserve de progressivité, mais également d'une taxation supplémentaire par signes et indices. Vu la régionalisation du précompte immobilier, la Cour des comptes insiste donc sur la nécessité d'une concertation entre les services fédéraux et régionaux.

Globalement, les instruments juridiques d'échange de données présentent un taux de couverture géographique suffisant, même s'il subsiste quelques régions sous-représentées au Moyen-Orient, en Afrique et en Amérique du Sud.

La Cour des comptes constate que la structure organisationnelle du SPF Finances est adaptée aux diverses tâches liées à l'échange international de données. L'extension de ses tâches dans le cadre de la directive relative à l'épargne et du nouvel article de l'OCDE concernant l'échange de données bancaires rend néanmoins souhaitable l'affectation de membres du personnel à plusieurs postes vacants. De même, il semble souhaitable d'organiser une formation généralisée ou de créer un service d'assistance (*helpdesk*).

Afin de lutter contre la dispersion et l'éparpillement des bases de données et d'optimiser la gestion et le suivi de la coopération internationale, la Cour des comptes recommande de rendre rapidement la nouvelle application Stirint opérationnelle.

En application de la convention OCDE et de la directive relative à l'épargne, et grâce à la nouvelle application *Belcotax-on-web international*, la Belgique échange des données automatisées (fiches de salaire, pensions, commissions, royalties, revenus professionnels d'une activité indépendante et intérêts) avec les États partenaires depuis septembre 2009. Les Pays-Bas et la France sont les partenaires principaux de cet échange automatique de données. Ils sont également en tête pour ce qui est de l'échange de données spontané et sur demande. Faute

d'accord de coopération administrative, l'Allemagne et le Luxembourg, également des partenaires commerciaux importants et des pays limitrophes, jouent un rôle nettement moindre.

Les données reçues dans le cadre de la convention OCDE ne sont toutefois pas toujours transmises à temps aux services de taxation compétents, ce qui peut compliquer l'établissement d'un supplément d'impôt. La Cour des comptes insiste donc pour que la transmission des données s'accélère. De plus, il est souvent difficile d'établir le lien avec des contribuables identifiables en cas d'échange automatique. Outre l'utilisation de meilleurs algorithmes et de formats permettant le traitement électronique, une approche coordonnée s'indique aux niveaux belge et européen à l'égard des États peu coopératifs.

La capacité de contrôle des services ne suit pas le rythme de croissance des échanges automatiques de données, d'où l'importance accrue d'une analyse de risques approfondie. À cet égard, les actions entreprises dans le cadre de la directive relative à l'épargne sont les plus abouties. Ce n'est pas le cas de l'échange de données dans le cadre de la convention OCDE, où la sélection des dossiers à contrôler en est à ses débuts. Tant au niveau de l'identification des contribuables que de la majoration de la base taxable, de bons résultats sont obtenus en appliquant la directive relative à l'épargne. Il est significatif qu'un quart de ces majorations découle d'autres revenus imposables que des intérêts. Cette directive permet donc de révéler d'autres revenus ou éléments de patrimoine étrangers.

Des règles de protection de la vie privée spécifiques au SPF Finances s'indiquent pour tirer parti de la liaison et de l'exploitation des bases de données.

La Belgique prend de plus en plus d'initiatives au niveau des contrôles multilatéraux et transfrontaliers. Le contrôle simultané de contribuables dans les pays partenaires participants ainsi que l'échange direct de renseignements sans l'intervention des services centraux contribuent à détecter plus rapidement une fraude éventuelle. La Cour des comptes souligne néanmoins un certain nombre de points à améliorer, tels que des informations de base insuffisantes et des problèmes de langue, l'absence de réseau sécurisé ou de retour d'information structuré concernant les résultats des contrôles multilatéraux et transfrontaliers. Enfin, le principe de réciprocité constitue également un obstacle, puisque c'est le pays qui dispose des compétences de contrôle les moins étendues qui détermine le champ d'action des contrôles multilatéraux et transfrontaliers.

## **Table des matières**

<b>Abréviations</b>	8
<b>Introduction</b>	9
0.1 Contexte général et justification	9
0.2 Objectif et portée de l'audit	9
0.3 Méthode d'audit	10
0.4 Procédure contradictoire	10
<b>Chapitre 1</b>	
<b>Cadre juridique</b>	11
1.1 Introduction	11
1.2 Description du cadre juridique	11
1.2.1 Sources de droit relatives à la coopération internationale en matière fiscale	12
1.2.2 Hiérarchie des normes juridiques	16
1.3 Approche quantitative de la politique conventionnelle	17
1.3.1 Carte mondiale de la coopération internationale	17
1.3.2 Coopération internationale avec les principaux partenaires commerciaux	18
1.4 Approche qualitative de la politique conventionnelle	20
1.4.1 Formes de coopération internationale	20
1.4.2 Formes de coopération par source de droit	22
1.5 Transposition des règlements-cadres en accords de coopération concrets	25
1.5.1 Nécessité de l'accord administratif	25
1.5.2 Accords en cours de négociation	25
1.6 Adaptation des conventions préventives de double imposition à la nouvelle norme de l'OCDE en matière d'échange international de données bancaires	26
1.7 Conventions préventives de double imposition avec les paradis fiscaux	28
1.7.1 Moyens de contrôle des paradis fiscaux	30
1.7.2 Politique conventionnelle belge	30
1.7.3 <i>Ruling</i> préalable	31
1.8 Déclaration obligatoire des paiements vers des paradis fiscaux	31
1.9 Conventions préventives de double imposition et dispositions anti-abus	32
1.9.1 Dispositions anti-abus spécifiques	32
1.9.2 Dispositions anti-abus générales	32
1.9.3 Politique conventionnelle menée	33
1.9.4 Disposition anti-abus commune	33
1.10 Conclusion	34

<b>Chapitre 2</b>	
<b>Organisation et instruments de gestion du SPF Finances</b>	36
2.1 Organisation adéquate	36
2.1.1 <i>Direct Taxation Liaison Office</i> (DLO)	36
2.1.2 Inspection spéciale des impôts (ISI)	37
2.1.3 Administration des affaires fiscales (AAF)	37
2.1.4 Service d'exploitation et de coordination (SEC)	37
2.1.5 <i>Task force</i> « anti paradis fiscaux »	39
2.1.6 Point de contact Belintax	39
2.2 Instruments de gestion	39
2.2.1 Traitement des informations échangées	39
2.2.2 Formulaires et canaux de communication standardisés	42
2.2.3 Système de suivi adéquat	43
2.2.4 Partage d'expériences et de meilleures pratiques	44
2.3 Conclusion	48
<b>Chapitre 3</b>	
<b>Résultats de l'échange international de données</b>	50
3.1 Accords transfrontaliers conclus avec la France et les Pays-Bas	50
3.2 Contrôles multilatéraux	51
3.3 Directive relative à l'épargne	51
3.4 Inspection spéciale des impôts (ISI)	53
3.5 Échange automatique de données	55
3.5.1 Échange spécifique d'informations concernant des biens immobiliers	55
3.5.2 Données diverses	55
3.6 Échange spontané de renseignements et échange sur demande	56
3.7 Renseignements reçus et exploités par les services de contrôle locaux compétents	58
3.8 Majorations d'impôts globales suite à l'obtention de renseignements de l'étranger	59
3.8.1 Impôt des personnes physiques	59
3.8.2 Impôt des sociétés	60
3.9 Conclusion	61
<b>Chapitre 4</b>	
<b>Conclusion générale</b>	62
4.1 Cadre juridique	62
4.2 Organisation et instruments de gestion du SPF Finances	64
4.3 Résultats de la coopération internationale	65

<b>Chapitre 5</b>	
<b>Recommandations</b>	67
5.1 Cadre juridique	67
5.2 Organisation et instruments de gestion du SPF Finances	68
5.3 Résultats de l'échange international de données	69
<b>Annexe 1</b>	
<b>Réponse du secrétaire d'État à la Coordination de la lutte contre la fraude du 10 décembre 2010 (traduction)</b>	70
<b>Annexe 1</b>	
<b>Réponse du ministre des Finances du 21 décembre 2010 (traduction)</b>	72



## **Abréviations**

AAF	Administration des affaires fiscales
AAMF	Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale
Afer	Administration de la fiscalité des entreprises et des revenus
AR/CIR 92	Arrêté royal d'exécution du CIR
BNB	Banque nationale de Belgique
BOWint	<i>Belcotax-on-web international</i>
CDI	Convention préventive de double imposition
CIR 92	Code des impôts sur les revenus 1992
CLO	<i>Central Liaison Office</i>
DLO	<i>Direct Taxation Liaison Office</i>
ID	Impôts directs
INR	Impôt des non-résidents
IOTA	<i>Intra European Organisation of Tax Administration</i>
IPP	Impôt des personnes physiques
IR	Impôts sur les revenus
ISI	Inspection spéciale des impôts
ISoc	Impôt des sociétés
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
RDT	Revenus définitivement taxés
SDA	Service des décisions anticipées en matière fiscale
SEC	Service d'exploitation et de coordination
SPF	Service public fédéral
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée

## **Introduction**

### **0.1 Contexte général et justification**

Le présent audit fait suite au rapport final de la commission d'enquête parlementaire sur les grands dossiers de fraude fiscale<sup>1</sup>. Dans les conclusions et recommandations de ce rapport, en effet, il est demandé à la Cour des comptes de réaliser à court terme un audit du fonctionnement de l'administration fiscale, notamment en ce qui concerne «*la coopération internationale des administrations fiscales belges avec leurs homologues*».

La fraude fiscale revêt, plus que jamais, une dimension internationale. C'est un fait. Il importe dès lors que les pays coopèrent davantage entre eux et concluent des accords plus efficaces.

### **0.2 Objectif et portée de l'audit**

Bien que l'audit traite de la coopération internationale des services fiscaux du SPF Finances, il se concentre, pour des raisons de faisabilité et de gérabilité, principalement sur la coopération administrative internationale lors de l'établissement des impôts sur les revenus. L'assistance internationale au recouvrement n'est, par conséquent, pas abordée. La douane et les impôts indirects, par exemple, ne le sont pas non plus.

Sur le plan structurel, l'audit concerne les entités suivantes du SPF Finances :

- l'Administration des affaires fiscales (AAF), qui est chargée de préparer, négocier et conclure les conventions qui permettent la coopération internationale ;
- l'Administration de la fiscalité des entreprises et des revenus (Afer), qui contrôle et établit les impôts directs et la TVA ;
- l'Inspection spéciale des impôts (ISI), qui traite exclusivement les grands dossiers de fraude fiscale organisée.

L'audit s'est basé sur les trois questions suivantes :

- 1 Le SPF Finances dispose-t-il de suffisamment de possibilités juridiques pour optimiser la coopération internationale ?
- 2 Le SPF Finances dispose-t-il d'une organisation administrative appropriée et d'instruments de gestion adéquats en vue d'une coopération internationale ?
- 3 Quels sont les résultats de la coopération internationale/l'échange international de données ?

<sup>1</sup> *Doc. parl.*, Chambre, 7 mai 2009, DOC 52 0034/004, Enquête parlementaire sur les grands dossiers de fraude fiscale, rapport.

### 0.3 Méthode d'audit

Outre une analyse des divers documents parlementaires et administratifs (instructions, statistiques, etc.) relatifs aux différentes formes de coopération et d'échanges d'informations internationaux, plusieurs rapports internationaux, notamment du Conseil de l'Europe, de la Cour des comptes européenne et de l'OCDE, ainsi que des propositions de directives européennes ont également été consultés.

Des entretiens ont été organisés avec les principaux acteurs concernés par la coopération internationale ou l'échange international de données et, plus particulièrement, avec l'Afer, l'AAF et l'ISI.

Par ailleurs, à l'occasion d'un échantillonnage limité, les auditeurs se sont entretenus avec les agents concernés d'une dizaine de services de contrôle fiscal locaux. Ils ont aussi consulté quelques dossiers concrets de coopération internationale.

Durant l'audit, les auditeurs ont toujours pu compter sur la coopération active et constructive de tous les agents concernés du SPF Finances, tant au sein des services centraux que dans les services extérieurs.

### 0.4 Procédure contradictoire

Le ministre des Finances et le secrétaire d'État à la Coordination de la lutte contre la fraude ont été informés de l'audit le 19 novembre 2009.

L'audit proprement dit a été réalisé au cours des deux derniers mois de 2009 ainsi que durant le premier trimestre 2010. Il a été bouclé fin mai 2010.

La matière évoluant en permanence, le lecteur qui souhaite obtenir une mise à jour de la liste des conventions en vigueur et du calendrier des négociations consultera le site web de l'Administration des affaires fiscales à l'adresse <http://www.fiscus.fgov.be/interfafznl/fr/international/conventions/index.htm>.

Par lettre du 9 septembre 2010, l'avant-projet de rapport de la Cour a été envoyé au président du comité de direction du SPF Finances.

Par lettre du 21 octobre 2010, l'administration a transmis ses remarques. Celles-ci ont été en partie intégrées et en partie signalées dans la marge, surtout lorsqu'il s'agit d'actualisations.

Le 10 novembre 2010, le projet de rapport ainsi modifié a été transmis pour commentaire au ministre des Finances et au secrétaire d'État à la Coordination de la lutte contre la fraude.

Par lettre du 10 décembre, le secrétaire d'État s'est rallié aux conclusions et recommandations. Certaines de ses observations ont été intégrées dans le présent rapport définitif où elles sont signalées en marge.

Le ministre des Finances a réagi par lettre du 21 décembre 2010. Des éléments de cette réponse ont également été intégrés dans le rapport avec indication en marge.

Les lettres du secrétaire d'État et du ministre figurent aux annexes 1 et 2 du présent rapport.

## Chapitre 1 Cadre juridique

---

### 1.1 Introduction

La mobilité grandissante des personnes, des capitaux, des biens et des services au-delà des frontières accroît inévitablement la dimension internationale de la fiscalité moderne.

Cette internationalisation de la vie socio-économique confronte de plus en plus les administrations fiscales nationales aux limites territoriales de leur compétence d'exécution en matière fiscale (contrôle fiscal, établissement et recouvrement de l'impôt).

La coopération internationale revêt dès lors une importance croissante afin de garantir une fiscalité efficace dans les situations transfrontalières. Cette coopération porte sur l'assistance administrative, tant lors de l'établissement de l'impôt que lors de son recouvrement.

Traditionnellement, l'assistance à l'établissement de l'impôt ne dépasse pas le simple échange de renseignements entre administrations fiscales nationales. Toutefois, depuis peu, des contrôles simultanés et multilatéraux sont aussi organisés. Ils sont l'occasion pour les agents fiscaux d'assister au contrôle effectué dans un autre pays par des collègues étrangers.

### 1.2 Description du cadre juridique

Un grand nombre de conventions permettent la coopération internationale. Certaines ont été conclues dans un cadre multilatéral ou supranational (OCDE et UE). D'autres constituent des accords bilatéraux, tels que les conventions préventives de la double imposition et les accords de coopération.

En ce qui concerne la coopération multilatérale, citons en premier lieu la convention de l'OCDE/Conseil de l'Europe du 25 janvier 1988 concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale<sup>2</sup>.

Outre la coopération régie par le biais de conventions, l'assistance internationale en matière fiscale est également présente dans la réglementation européenne. Ainsi, plusieurs directives européennes constituent le cadre de référence de l'assistance administrative fiscale entre les États membres de l'Union européenne. Il s'agit notamment de la directive 77/799/CEE du 19 décembre 1977 concernant l'assistance mutuelle des autorités compétentes des États membres dans le domaine des impôts directs et de la directive 2003/48/CE du 3 juin 2003 en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts («directive relative à l'épargne»).

Pour ce qui est de la coopération bilatérale, l'État belge dispose d'un réseau étendu de conventions préventives de la double imposition.

Ces diverses sources internationales de droit sont présentées dans le tableau ci-après et brièvement commentées.

---

<sup>2</sup> Appellée «convention AAMF» et ratifiée par la loi du 24 juin 2000, *Moniteur belge* du 17 octobre 2000.

## 1.2.1 Sources de droit relatives à la coopération internationale en matière fiscale

Tableau 1 – Instruments juridiques en matière de coopération fiscale internationale

Multilatérale	Supranationale	Bilatérale
Convention du 25 janvier 1988 concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale Ratifiée par la loi du 24 juin 2000	Directive 77/799/CEE du 19 décembre 1977 Proposition de modification : 2-02-2009 (transposée dans l'article 338 du CIR 92)  Directive 2003/48/CE du 3 juin 2003 (directive relative à l'épargne) (transposée dans l'article 338bis du CIR 92)	Conventions préventives de double imposition  Nombre : 90 <sup>3</sup> (en vigueur)  Protocoles relatifs à l'échange d'informations bancaires par adaptation des conventions préventives de double imposition Nombre : 21 (signés) <sup>4</sup>  Accords de coopération administrative Nombre : 12 <sup>5</sup>  Accords transfrontaliers (dispositifs) Nombre : 2 <sup>6</sup>  <i>Tax information exchange agreement</i> (accords limités à l'échange d'informations fiscales) Nombre : 13 (signés) <sup>7</sup>

### *Convention multilatérale de l'OCDE et du Conseil de l'Europe*

Le Conseil de l'Europe et l'OCDE ont conclu la convention la plus poussée en matière de coopération internationale, à savoir la convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale (AAMF).

Pour le moment, seul un nombre limité de pays l'ont ratifiée. Outre la Belgique, il s'agit de huit États membres de l'Union européenne (Pays-Bas, Danemark, Finlande, France, Italie, Suède, Pologne et Royaume-Uni) et de cinq États non membres (États-Unis, Norvège, Azerbaïdjan, Islande et Ukraine). L'Allemagne, le Canada, la Corée du Sud, l'Espagne, le Mexique, le Portugal et la Slovénie ont signé la convention, mais sont encore dans la phase de ratification.

La convention AAMF offre aux partenaires la possibilité d'émettre un certain nombre de réserves d'application<sup>8</sup> (par exemple, pour certaines catégories d'impôts) qui fonctionnent sur la base du principe de la réciprocité.

<sup>3</sup> Conventions visant à éviter la double imposition, liste du 10 juin 2010.

<sup>4</sup> Aperçu des nouvelles conventions qui contiennent une disposition prévoyant l'échange d'informations bancaires, situation au 18 mai 2010.

<sup>5</sup> Pour l'Italie et les Pays-Bas, deux accords de coopération administrative sont en vigueur.

<sup>6</sup> Il s'agit de la France et des Pays-Bas. Un accord frontalier temporaire a été conclu avec les Pays-Bas.

<sup>7</sup> Situation au 18 mai 2010.

<sup>8</sup> Énumération limitative à l'article 30 de la convention AAMF.

### *Directive 77/799/CEE du 19 décembre 1977*

Une directive du Conseil des Communautés européennes du 19 décembre 1977 (77/799/CEE) organise l'assistance mutuelle des autorités compétentes des États membres de l'Union européenne en matière d'impôts directs.

Sur la base de cette directive, les autorités compétentes des États membres échangent tous les renseignements utiles pour un établissement correct de l'impôt sur les revenus et de l'impôt sur la fortune.

Sur le plan du contenu, la directive 77/799/CEE dispose que la coopération fiscale internationale s'effectue entre les « *autorités compétentes* » de chaque État membre. Pour la Belgique, il s'agit du ministre des Finances ou d'un représentant désigné par lui. Concrètement, il en résulte que la coopération fiscale internationale dans le cadre de cette directive se situe au niveau de l'administration centrale du SPF Finances.

### *Directive relative à l'épargne 2003/48/CE du 3 juin 2003*

La directive européenne relative à l'épargne du 3 juin 2003 vise à faire imposer les intérêts qui sont payés dans un État membre de l'Union à un résident d'un autre État membre dans ce dernier État (suivant la législation fiscale du pays où le bénéficiaire possède sa résidence fiscale). À cet effet, la directive prévoit la création d'un système automatique d'échange d'informations entre les autorités compétentes des États membres au sujet des paiements d'intérêts à des non-résidents.

### *Conventions préventives de double imposition (CDI)*

Traditionnellement, la coopération fiscale internationale repose sur des conventions préventives de double imposition. En 1963 et en 1977, le comité des affaires fiscales de l'OCDE a déjà élaboré à cet effet un modèle de convention en vue d'inciter les États à conclure des conventions suivant ce modèle et d'ainsi éviter la double imposition internationale, tant sur les revenus que sur la fortune.

Sur la base de ce modèle de convention de l'OCDE, la Belgique a conclu de tels accords bilatéraux en matière d'impôts sur les revenus avec environ 90 partenaires<sup>9</sup>.

Outre le règlement de la compétence de prélèvement des États parties à la convention, ces accords contiennent toujours plusieurs dispositions procédurales organisant la coopération fiscale internationale. Ces CDI prévoient en particulier la possibilité pour les États signataires de s'échanger des renseignements fiscaux. Cette habilitation à échanger des renseignements a été reprise dans l'article 26 du modèle de convention de l'OCDE, et toutes les CDI conclues par la Belgique contiennent une disposition similaire à celle de l'article 26.

La portée de cet article peut toutefois différer selon que les CDI se basent sur le modèle de l'OCDE de 1963 ou de 1977. En outre, certaines conventions s'écartent dans une plus ou moins grande mesure du modèle de l'OCDE. Dans un cas concret, il convient donc toujours de consulter la convention concernée.

<sup>9</sup> Les CDI peuvent être consultées sur le site : <http://www.fiscus.fgov.be/interfzfznl/fr/international/conventions/index.htm>.

Ainsi, une minorité des CDI permet uniquement l'échange de données pertinentes pour le respect de la convention. Dans ce cas, on parle d'échange d'informations «limité»<sup>10</sup>. La plupart des conventions signées par la Belgique permettent toutefois un échange «large» de données, comme le prévoit le modèle de l'OCDE. Des données peuvent dès lors être échangées pour permettre le respect de la législation fiscale nationale des États contractants (et donc pas uniquement pour éviter la double imposition).

Il convient de souligner que les CDI signées par la Belgique limitent de manière générale l'échange de données aux impôts visés par les conventions, à savoir les impôts directs sur les revenus et éventuellement les impôts sur la fortune, peu importe la manière dont l'impôt (enrôlement, prélèvement à la source, etc.) est levé ou l'autorité (fédérale, régionale ou locale) qui y procède.

Le SPF Finances signale que la Belgique a toujours suivi le modèle de l'OCDE en la matière et qu'à la suite de la modification de ce modèle elle prévoit généralement depuis 2007 dans les CDI (nouvellement conclues ou modifiées) l'échange de données relatives à tous les impôts perçus par les États contractants ou pour le compte de ceux-ci.

À toutes fins utiles, il est également signalé que, tant en ce qui concerne les CDI que les TIEA (*Tax information exchange agreements*), la Belgique a élargi depuis avril 2010 l'échange de données aux impôts perçus pour le compte des subdivisions politiques ou des collectivités locales des États contractants. Ceci vise notamment aussi les impôts dits régionaux.

Cet élargissement est intervenu pour tenir compte de l'avis du Conseil d'État d'avril 2010. Ce dernier avait en effet estimé qu'un certain nombre de protocoles conclus en vue de modifier l'article de la CDI (et des TIEA) relatif à l'échange de données fiscales présentent un «caractère mixte». Ils visent donc également les impôts régionaux, même s'ils font uniquement référence aux «impôts perçus par les États contractants et pour le compte de ceux-ci».

L'extension précitée aux impôts régionaux n'entrera toutefois en vigueur que si les régions marquent effectivement leur accord.

La procédure d'élaboration d'une CDI est grosso modo la suivante :

L'initiative émane généralement du SPF Affaires étrangères ou d'un pays partenaire.

En règle générale, deux cycles de négociations sont organisés. La délégation belge se compose de représentants du SPF Finances. S'il s'agit d'une nouvelle CDI à conclure, les négociations ont lieu avec la coopération et sous la responsabilité du SPF Affaires étrangères.

Les négociations relatives au contenu du texte commun durent la plupart du temps environ un an. Une fois qu'un accord a été atteint, les chefs des délégations paraphent le texte.

Après l'accord du ministre des Finances, le texte est soumis à la signature du ministre des Affaires étrangères.

Commentaire de  
l'administration

<sup>10</sup> Il s'agit des CDI conclues avec le Koweït et la Suisse et de la CDI conclue avec l'ex-URSS qui est encore en vigueur actuellement dans le cadre des relations avec la Kirghizie, la Moldavie, le Tadjikistan et le Turkménistan.

Après cette signature, le service Impôts sur les revenus – International de l'Administration des affaires fiscales (AAF) rédige les projets de loi, l'exposé des motifs et les documents en vue de leur approbation par le Parlement et soumet la convention à l'approbation de l'Inspection des finances et du ministre (secrétaire d'État) du Budget.

Le projet de loi est d'abord examiné en commission des Affaires étrangères du Sénat et, ensuite, en séance plénière. Après, il est traité par la commission des Affaires étrangères de la Chambre pour aboutir en séance plénière.

La commission des Finances et du Budget n'est pas impliquée dans ce processus, de sorte que le débat fiscal est ramené à un minimum.

La Cour des comptes recommande, dès lors, de suivre l'avis formulé par la commission d'enquête parlementaire, c'est-à-dire de «*demander au président de la Chambre des représentants qui, sur base de l'article 74.2 du règlement de la Chambre des représentants, décide du renvoi des projets et propositions de loi, de renvoyer systématiquement pour avis à la commission des Finances et du Budget, les conventions préventives de double imposition*»<sup>11</sup>.

L'avenant à la CDI du 12 décembre 2008 conclue avec la France est un exemple de dossier qui a traîné. Il a finalement été publié au *Moniteur belge* du 8 janvier 2010, avec effet rétroactif jusqu'à 2007. Les négociations y afférentes avaient déjà été entamées dans les années 1980.

Pour accélérer le processus législatif, l'AAF propose dès lors que le Parlement donne son approbation globale au principe des modifications apportées aux conventions. Il est recommandé de soumettre un ensemble de CDI et d'accords adaptés lors d'un seul conseil des ministres et d'une seule séance parlementaire au lieu de soumettre séparément chaque accord individuel au Parlement.

#### *Accords de coopération administrative et accords transfrontaliers*

Contrairement à la procédure précitée appliquée pour élaborer une CDI, les accords de coopération administrative sont négociés uniquement entre les administrations fiscales, sans l'intervention du législateur.

Il ne s'agit donc pas d'un accord interétatique, comme dans le cas des conventions préventives de double imposition ou des directives européennes. Cependant, un accord administratif se base toujours sur des sources de droit internationales: directives ou règlements européens, traités et accords. L'accord administratif se situe à un niveau inférieur par rapport à un accord conclu entre États. Il doit être considéré comme l'application d'un accord international. Plus particulièrement, les principales sources de droit internationales sont, dans le cadre de la coopération fiscale internationale, des *règlements-cadres* qui permettent aux États signataires de conclure en concertation des accords de coopération concrétisant les accords-cadres<sup>12</sup>.

En exécution des conventions signées, la Belgique a, jusqu'à présent, conclu un règlement de coopération fiscale et administrative concret avec dix pays<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Voir la recommandation n° 94.

<sup>12</sup> Circulaire AAF 22/2002 du 16 octobre 2002.

<sup>13</sup> À la clôture du présent audit, la Belgique avait conclu des accords administratifs avec huit États membres de l'Union européenne et avec deux États non membres (les États-Unis et l'Ukraine). Ces accords (*règlements administratifs*) sont consultables sur le site: <http://www.fiscus.fgov.be/interfzfznl/fr/international/cooperation/administration.htm>.



En outre, la Belgique a passé des accords transfrontaliers spécifiques avec les Pays-Bas et la France pour l'échange direct d'informations entre les fonctionnaires des territoires frontaliers des deux États. L'échange est effectué par des correspondants désignés en tant qu'autorité compétente. Des accords transfrontaliers prévoient aussi la coopération entre les services fiscaux locaux situés près de la frontière pour l'exécution de contrôles fiscaux bilatéraux ou multilatéraux en matière de fraude internationale.

#### *Tax information exchange agreements (TIEA)*

La procédure d'élaboration d'un TIEA est identique à celle d'une CDI. Contrairement à cette dernière, le TIEA se limite toutefois à l'échange de renseignements fiscaux. L'objectif de tels accords est uniquement d'encourager l'échange international de données fiscales. Les TIEA sont conclus avec des pays qui ne prélèvent pas ou guère d'impôt sur les revenus et les bénéfices, principalement des paradis fiscaux.

Les TIEA se basent sur un modèle mis au point par le groupe de travail *Global Forum on effective exchange of information* de l'OCDE.

La politique conventionnelle de la Belgique relative aux paradis fiscaux veut que, si une CDI existe, elle est adaptée. Si tel n'est pas le cas, un TIEA est conclu, sauf si l'autre État en décide autrement.

À la clôture du présent audit, la Belgique avait signé treize TIEA, pour l'échange de données bancaires notamment. Ces TIEA ne sont, toutefois, pas encore entrés en vigueur, parce que la procédure y afférente n'est pas encore (tout à fait) terminée.

### **1.2.2 Hiérarchie des normes juridiques**

Vu la multiplicité des instruments juridiques relatifs à la coopération internationale, il importe de tenir compte de la hiérarchie des normes.

#### *Primauté des traités internationaux sur le droit interne*

Les accords fiscaux internationaux sont entérinés par des lois belges; ils intègrent la législation fiscale belge à partir de ce moment-là et les cours et tribunaux belges ne peuvent donc pas refuser d'appliquer un traité sous prétexte qu'il est contraire à une loi belge<sup>14</sup>.

Étant donné que les traités internationaux priment sur la législation interne, un État est, en tant que cosignataire d'un accord de coopération administrative internationale, tenu de respecter ses engagements, même s'ils vont à l'encontre du droit interne.

#### *Primauté de la norme juridique la plus efficiente*

Lorsque plusieurs traités internationaux sont en concurrence, la priorité est donnée au traité qui permet d'atteindre les objectifs visés de la manière la plus efficiente. La sécurité juridique de l'instrument est un critère de choix important pour le demandeur des renseignements. Ensuite, la rapidité escomptée dans la réception des renseignements demandés peut aussi jouer un rôle.

<sup>14</sup> Tiberghien, *Manuel de droit fiscal 2009-2010*, p. 1437, n° 9202.

### *Primauté de la directive européenne sur la convention AAMF*

Lors du choix entre la directive européenne et la convention multilatérale, les États membres de l'Union européenne doivent donner priorité à la directive<sup>15</sup>.

Par conséquent, cette convention AAMF n'est intéressante pour la Belgique que si elle souhaite obtenir des renseignements d'un État non membre de l'Union européenne ayant ratifié la convention ou lui fournir des informations.

### *Limitations de l'échange de données*

Tant la convention AAMF (multilatérale) que la directive européenne et les CDI (bilatérales) prévoient des limites à l'échange de renseignements entre États.

En fonction du fondement juridique de la demande d'informations, il faut donc toujours vérifier s'il n'existe pas éventuellement certaines limites à l'échange de données.

À cet égard, il peut en premier lieu être renvoyé au principe de réciprocité lors de l'échange international de données. En effet, un transfert de données international n'est régulier que si la portée des compétences de contrôle internes, tant du demandeur que de l'État fournissant les informations, a été respectée. Ainsi, il convient toujours d'appliquer la législation la plus restrictive et d'éviter qu'un État puisse retirer un avantage des compétences de contrôle plus larges de l'État auquel les informations sont demandées. L'échange de renseignements est, d'ailleurs, aussi limité par les délais de contrôle en vigueur en vertu de la législation interne des États contractants<sup>16</sup>.

## **1.3 Approche quantitative de la politique conventionnelle**

La question d'audit relative aux possibilités juridiques dont le SPF Finances dispose pour optimiser la coopération internationale tend en premier lieu à analyser le degré de couverture des conventions internationales signées par la Belgique. La norme veut que la Belgique crée, dans le cadre de sa politique conventionnelle, des possibilités de coopération internationale avec autant de partenaires que possible.

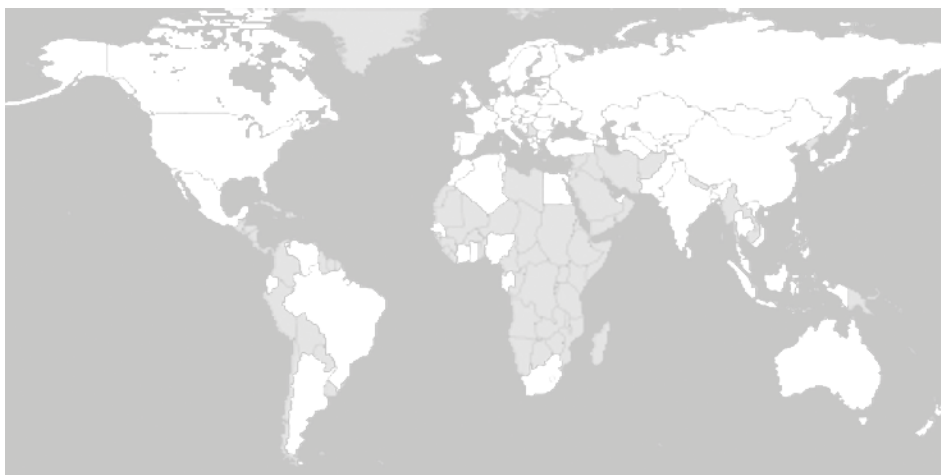
La présente évaluation part d'une double hypothèse: d'une part, le nombre d'États souverains avec lesquels notre pays prévoit des possibilités de coopération internationale et, d'autre part, le nombre d'échanges de données et la manière dont ceux-ci se déroulent avec les principaux partenaires commerciaux de la Belgique.

### **1.3.1 Carte mondiale de la coopération internationale**

Environ 90 conventions préventives de double imposition conclues par la Belgique sont en vigueur. Les régions les moins représentées sont principalement le Moyen-Orient, l'Afrique et l'Amérique du Sud.

<sup>15</sup> Article 27, 2 de la convention AAMF.

<sup>16</sup> En Belgique, le CIR confie à l'administration fiscale certaines compétences d'investigation et de contrôle à l'égard du contribuable et des tiers. Cependant, l'objectif est que ces compétences ne puissent plus être utilisées après un certain délai (voir l'article 333 du CIR 92).



■ États avec lesquels la Belgique a conclu une convention préventive de double imposition qui est actuellement en vigueur

En outre, une cinquantaine de textes ont déjà été signés, mais ne sont pas encore entrés en vigueur. Dans de nombreux cas, il ne s'agit pas de nouvelles conventions préventives de double imposition, mais d'accords ou de protocoles avec des pays vis-à-vis desquels une telle convention est éventuellement déjà en vigueur.

Des négociations sont encore en cours ou prévues avec une trentaine de pays.

### 1.3.2 Coopération internationale avec les principaux partenaires commerciaux

Les chiffres des importations et des exportations<sup>17</sup> montrent que les principaux partenaires commerciaux de la Belgique sont l'Allemagne, les Pays-Bas, la France, le Royaume-Uni, les États-Unis, l'Italie, l'Irlande, la Chine, l'Espagne, le Japon, la Suède, l'Inde, la Pologne et le Luxembourg. Parmi ceux-ci, l'Allemagne, les Pays-Bas et la France représentent la moitié de l'ensemble des relations commerciales<sup>18</sup>.

Tableau 2 – Principaux partenaires commerciaux et source internationale de droit applicable

Principaux partenaires commerciaux	Instruments juridiques
Allemagne	CDI (11 avril 1967) avec protocole additionnel (5 novembre 2002) Nouveau protocole signé depuis le 21 janvier 2010 Accord administratif uniquement à des fins de TVA
Pays-Bas	CDI (5 juin 2001) Nouveau protocole signé depuis le 23 juin 2009 Accords de coopération administrative (4 février 2004 et 1 <sup>er</sup> avril 2008) Dispositif transfrontalier temporaire (21 mars 2008)

<sup>17</sup> BNB 2009, Belgostat online, <http://www.nbb.be/sdb>.

<sup>18</sup> Importations 2009: 46,68%, exportations 2009: 49,02%.

Principaux partenaires commerciaux	Instruments juridiques
France	CDI (10 mars 1964) avec avenants (15 février 1971, 8 février 1999 et 12 décembre 2008) Nouvel avenant signé le 7 juillet 2009 Accord de coopération administrative (10 juillet 2002) Dispositif transfrontalier (23 juin 2006)
Royaume-Uni	CDI (1 <sup>er</sup> juin 1987) Protocole signé le 24 juin 2009
États-Unis	CDI (27 novembre 2006) Accord de coopération administrative (30 janvier 2008) Règlement administratif (15 février 2008) : échange d'informations bancaires
Italie	CDI (29 avril 1983) avec protocole additionnel (19 décembre 1984) Nouveau protocole additionnel signé le 11 octobre 2004 Accord de coopération administrative (11 juillet 1997)
Irlande	CDI (24 juin 1970)
Chine	CDI (18 avril 1985) avec protocole additionnel (27 novembre 1996) Nouvel accord signé le 7 octobre 2009
Espagne	CDI (14 juin 1995) avec protocole additionnel (22 juin 2000) Nouvel avenant signé le 2 décembre 2009
Japon	CDI (28 mars 1968) avec protocole additionnel (9 novembre 1988) Nouveau protocole signé le 26 janvier 2010
Suède	CDI (5 février 1991)
Inde	CDI (26 avril 1993)
Pologne	CDI (20 août 2001)
Luxembourg	CDI (17 septembre 1970) avec protocole additionnel (11 décembre 2002) Nouvel avenant signé le 16 juillet 2009

En ce qui concerne les principaux partenaires commerciaux, l'échange de données est réglé par le biais d'une convention préventive de double imposition.

La Belgique a aussi conclu des accords administratifs distincts uniquement avec les Pays-Bas, la France et l'Italie. Comme mentionné ci-avant, ces accords administratifs concrétisent les règlements-cadres (CDI, etc.) en précisant les conditions, méthodes et techniques applicables à l'échange d'informations.

En ce qui concerne l'Allemagne – pourtant un de nos principaux partenaires commerciaux –, un accord administratif a été conclu uniquement à des fins de TVA. Il n'existe apparemment aucun accord administratif avec le Luxembourg<sup>19</sup>.

En outre, la coopération internationale entre la Belgique et les États-Unis est davantage développée et étayée que celle avec d'autres partenaires commerciaux tout aussi importants, tels que le Royaume-Uni, la Chine, le Japon et l'Inde.

#### **1.4 Approche qualitative de la politique conventionnelle**

Afin d'optimiser la coopération internationale sous un angle qualitatif, notre pays doit s'efforcer de maximaliser les possibilités de coopération dans les conventions.

Lors de son audit, la Cour des comptes a également tenu compte des recommandations de la commission d'enquête parlementaire sur les grands dossiers de fraude fiscale.

##### **1.4.1 Formes de coopération internationale**

L'échange d'informations peut avoir lieu sur demande, spontanément ou automatiquement. Les contrôles fiscaux simultanés et les missions à l'étranger constituent d'autres formes de coopération internationale.

###### *Échange de données sur demande*

L'échange de données sur demande implique qu'un État fournisse des informations après en avoir été officiellement prié par les autorités compétentes d'un État contractant.

Une telle demande d'échange de renseignements n'est légitime que si l'intérêt de l'affaire le justifie et si l'État demandeur a d'abord épuisé toutes les possibilités internes d'obtenir les informations nécessaires (principe d'épuisement). La justification de la demande de renseignements « dans l'intérêt de l'affaire » signifie que la demande doit toujours concerner un contribuable déterminé ou une opération concrète donnée<sup>20</sup>.

###### *Échange de données spontané*

Il est question d'un échange de données spontané lorsque les autorités compétentes des États contractants s'envoient mutuellement des informations sans demande préalable. L'État contractant dispose en la matière d'un pouvoir discrétionnaire de communiquer ou non l'information. Il en résulte que l'État contractant doit lui-même évaluer si l'information peut être transmise. Dans le commentaire administratif, la directive donnée est que l'échange spontané ne peut avoir lieu qu'en cas de soupçon de fraude au détriment d'un pays partenaire<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> Cette situation résulterait principalement de l'attitude plutôt réticente adoptée par le grand-duché de Luxembourg.

<sup>20</sup> Les enquêtes exploratoires (*fishing expeditions*) sous la forme de demandes générales sont, dès lors, exclues.

<sup>21</sup> Voir l'instruction n° 460.792 du 27 novembre 1996, n° 51 et suivants.

### *Échange de données automatique*

Les autorités compétentes de deux ou plusieurs pays s'échangent, périodiquement et sans demande préalable, certaines catégories d'informations (par exemple, dans le cadre de la directive européenne relative à l'épargne, mais aussi en matière de rémunérations, d'honoraires, de bénéfices, de pensions, etc.).

### *Contrôles fiscaux simultanés*

Il s'agit de contrôles exécutés au même moment par les administrations de différents pays, chacune sur son territoire, concernant le même contribuable ou plusieurs contribuables possédant des intérêts communs (par exemple, des entreprises liées).

Les contrôles fiscaux simultanés visent en particulier à :

- déterminer le montant exact de l'impôt d'un contribuable :
  - lorsqu'un dossier fiscal contient des problèmes en matière de prix de transfert ;
  - lorsqu'une technique de fraude ou d'évasion fiscale est démontrée ;
  - lorsqu'il est fait appel aux paradis fiscaux.
- faciliter l'échange de données concernant :
  - les pratiques commerciales d'entreprises multinationales ;
  - les accords quant à la répartition des coûts ;
  - les méthodes de répartition des bénéfices.

### *Missions à l'étranger*

Les agents de l'administration fiscale d'un État peuvent obtenir des informations au sujet de contribuables établis sur le territoire d'un autre État. De telles missions ne sont cependant possibles que moyennant l'autorisation de l'autorité compétente des États concernés, qui déterminent la portée exacte de la tâche confiée aux agents et de leurs compétences. Un agent étranger habilité à travailler en Belgique agira toujours en présence d'un agent belge qui doit veiller au respect strict de la législation belge relative aux investigations.

## 1.4.2 Formes de coopération par source de droit

Tableau 3 – Formes de coopération par source de droit

Instruments juridiques	Formes de coopération
Convention multilatérale	Échange de données sur demande
Directive européenne 77/799/CEE	Échange de données spontané
Conventions préventives de double imposition	Échange de données automatique
Accords de coopération administrative	Contrôles fiscaux simultanés
Accords transfrontaliers <sup>22</sup>	Missions à l'étranger
Directive relative à l'épargne	Échange de données automatiques
	Échange de données sur demande
Directive relative à l'épargne pour les pays tiers	Échange de données automatique ou échange de données sur demande
Directive relative à l'épargne pour les territoires dépendants et associés	
<i>Tax information exchange agreement</i> (TIEA)	Échange de données sur demande
	Missions à l'étranger
Protocoles annexés aux conventions préventives de double imposition pour l'échange de renseignements bancaires	Échange de données sur demande

### *Convention AAMF et directive 77/799/CEE*

Tant la convention AAMF que la directive 77/799/CEE permettent les cinq formes d'échange de données mentionnées ci-avant<sup>23</sup>.

En ce qui concerne l'échange de données automatique, il est utile que les administrations partenaires fixent préalablement, en concertation mutuelle, les situations pour lesquelles des données seront automatiquement échangées. Pour le moment, ce type d'échange a été réglé par la conclusion d'accords de coopération administrative avec dix pays. De tels accords prévoient aussi un règlement pratique pour l'échange spontané de données. Pour cette forme d'échange également, il peut être utile de prévoir une concertation préalable entre les autorités compétentes portant sur la procédure à suivre et les catégories d'informations pouvant être échangées.

Contrairement à l'échange spontané et automatique de données, aux contrôles simultanés et aux missions à l'étranger, aucune mesure ni procédure distincte n'est requise pour les échanges sur demande. Cet échange est une obligation qui n'est pas purement passive; si nécessaire, il convient dès lors d'effectuer des investigations pour répondre à la demande de l'État contractant.

<sup>22</sup> Au sens strict, les accords administratifs et les accords transfrontaliers ne sont pas de véritables instruments juridiques en eux-mêmes, mais trouvent leur origine dans la convention multilatérale, la directive européenne 77/799/CEE ou les conventions préventives de double imposition.

<sup>23</sup> Pour la convention AAMF: articles 5 à 9. Pour la directive: articles 2 à 4, 6 et 8.

### *Directive relative à l'épargne*

L'Union européenne souhaite que les intérêts payés dans un État membre à une personne résidant dans un autre État membre soient effectivement imposés dans ce dernier. La directive européenne relative à l'épargne 2003/48/CE prévoit à cet effet un système d'échange automatique de données sur les paiements d'intérêts entre autorités compétentes des États membres. Les instances qui effectuent les paiements sont tenues d'informer l'administration fiscale de l'État membre dans lequel elles sont établies des éléments suivants :

- identité et domicile du bénéficiaire final ;
- nom et adresse de l'instance qui effectue le paiement ;
- numéro de compte du bénéficiaire final ;
- montant des intérêts acquis.

Après réception de ces informations, l'autorité compétente de l'État membre où est établie l'entité qui a effectué le paiement transmet automatiquement les données à l'autorité compétente de l'État de résidence du bénéficiaire final.

La Belgique, le Luxembourg et l'Autriche ont toutefois opté pour un régime d'exception. Dans le cadre du «prélèvement pour l'État de résidence», les trois pays effectuent sur les paiements d'intérêts une retenue à la source qu'ils reversent à concurrence de 75 % à l'État de résidence du bénéficiaire.

L'échange automatique de données est toutefois aussi en vigueur pour la Belgique depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010. De ce fait, les informations relatives aux intérêts payés en 2010 en Belgique à des non-résidents devront être communiquées par l'instance de paiement au SPF Finances avant le 31 mars 2011. La Belgique doit transmettre ces informations aux pays concernés au plus tard en juin 2011.

Inversement, depuis l'entrée en vigueur de la directive relative à l'épargne le 1<sup>er</sup> juillet 2005, la Belgique reçoit des informations sur les intérêts payés dans les autres États membres à des résidents belges.

### *Conventions préventives de double imposition*

Les conventions préventives de double imposition ne mentionnent pas explicitement les formes que l'échange de données peut prendre. Les commentaires sur le modèle de l'OCDE mentionnent, toutefois, que l'échange d'informations peut être effectué tant sur demande que spontanément ou automatiquement<sup>24</sup>. Seule la convention préventive de double imposition conclue entre la Belgique et l'Espagne ne permet pas l'échange spontané.

Les commentaires précités stipulent également que l'échange de données ne se limite pas à ces trois formes, mais qu'il peut être étendu aux contrôles fiscaux simultanés, à la présence d'agents du fisc d'un État sur le territoire de l'autre État et à l'échange d'informations portant sur un secteur économique déterminé.

Toutes les conventions de double imposition contiennent, en outre, une condition de réciprocité, qui prévoit que la législation la plus restrictive s'applique. L'État requérant ne peut, dès lors, pas demander d'informations pouvant être fournies en vertu de la législation de l'État auquel la demande est adressée, mais pas en vertu de sa propre législation. Le principe de réciprocité peut par conséquent

<sup>24</sup> OCDE, Commentaires sur l'article 26, relatif à l'échange de données, du modèle de convention fiscale visant à éviter la double imposition du revenu et de la fortune, 2008, p. 388, [www.oecd.org](http://www.oecd.org).



entraver la coopération internationale. Cet obstacle a encore été renforcé par le secret bancaire belge. En application de l'article 318 du CIR 92, la Belgique ne pouvait pas donner suite à la demande des administrations fiscales étrangères visant à échanger des données bancaires. Depuis la modification de l'article 26 (voir point 1.6 ci-après) des conventions préventives de double imposition, la Belgique peut transmettre, sur demande, des données bancaires à l'étranger. Pour le moment, la Belgique ajoute des protocoles aux conventions existantes et conclut des TIEA pour suspendre le secret bancaire belge en vue de l'échange international de données bancaires. À l'exception de la convention fiscale conclue entre la Belgique et les États-Unis<sup>25</sup>, ces protocoles et TIEA ne sont toutefois pas encore entrés en vigueur parce que la procédure n'est pas encore (tout à fait) achevée.

Les différences au niveau des délais d'investigation et des délais de conservation des pièces justificatives dans les différents pays peuvent aussi avoir un effet restrictif. En vertu de la loi du 22 décembre 2008, le délai d'investigation et le délai de conservation ont été prolongés à sept ans à condition que l'administration notifie aux contribuables les indices de fraude fiscale qui existent<sup>26</sup>.

#### *Protocoles pour l'échange de renseignements bancaires par le biais d'une adaptation des conventions préventives de double imposition*

En matière d'échange de renseignements bancaires, il a été opté pour l'échange sur demande, conformément au modèle de convention de l'OCDE. Il peut uniquement s'agir de demandes bien définies indiquant le nom du contribuable concerné et de la banque auprès de laquelle l'investigation doit être effectuée.

#### *Accords de coopération administrative et accords transfrontaliers*

Tous les accords de coopération administrative permettent les cinq formes d'échange de données.

En outre, des accords transfrontaliers spécifiques ont été conclus avec les Pays-Bas et la France pour l'échange direct de renseignements entre les agents locaux des deux pays. Tant les accords transfrontaliers français que néerlandais prévoient la possibilité de contrôles simultanés.

#### *TIEA*

Le TIEA prévoit tant l'échange de données sur demande (article 5) que la possibilité de la présence des agents étrangers (article 6), moyennant une description claire de la raison pour laquelle une présence physique est nécessaire<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> Article 25/5 de la CDI belgo-américaine: le secret bancaire belge ne peut pas être invoqué pour refuser l'échange d'informations bancaires.

<sup>26</sup> Voir les articles 186 et 188 de la loi-programme du 22 décembre 2008 (*Moniteur belge* du 29 décembre 2008, 4<sup>e</sup> édition) modifiant respectivement l'article 315 du CIR 92 concernant le délai de conservation et l'article 333 du CIR 92 pour le délai d'investigation, entrés en vigueur le 29 décembre 2008 (article 193).

<sup>27</sup> OCDE, Agreement on exchange of information on tax matters, Model Agreement on Exchange of Information in Tax Matters, point 68, [www.oecd.org](http://www.oecd.org).

## 1.5 Transposition des règlements-cadres en accords de coopération concrets

La commission d'enquête parlementaire sur les grands dossiers de fraude fiscale recommande de conclure des accords de coopération administrative avec les pays avec lesquels la Belgique a conclu une CDI<sup>28</sup>. Cette recommandation fait suite à une conclusion antérieure de la commission :

*« Il est néanmoins frappant de constater que les principales normes juridiques internationales en matière de coopération fiscale sont également des « règlements-cadres » qui permettent aux États contractants de conclure d'autres accords de coopération en concertation mutuelle et de concrétiser les accords-cadres. Jusqu'à présent, la Belgique n'a fait qu'un usage restreint de ces possibilités. Force est ainsi de constater qu'actuellement, en exécution des conventions conclues, la Belgique n'a élaboré des arrangements concrets de coopération fiscale administrative qu'avec huit pays. On observera en outre qu'actuellement, la coopération fiscale internationale est toujours relativement peu poussée. La Belgique doit conclure des accords de coopération administrative avec le plus de pays possible. »*

### 1.5.1 Nécessité de l'accord administratif

Tout d'abord, il convient de souligner que la conclusion d'un accord administratif ne constitue pas une condition pour coopérer. Toutes ces conventions forment en elles-mêmes une base juridique suffisante, même si les modalités ne sont pas détaillées. La coopération qui avait lieu dans le passé – avant qu'il ne soit question d'accords administratifs – le démontre suffisamment.

Toutefois, la conclusion d'accords concrets est plus qu'utile pour la plupart des formes de coopération.

Les accords administratifs, conclus entre les hauts fonctionnaires des États concernés, constituent la mise en pratique des règlements-cadres. Les dispositions qu'ils contiennent peuvent être très diverses : précision des autorités compétentes, délais à respecter, langue utilisée, informations à échanger, etc.

Jusqu'à présent, la Belgique a conclu un accord de coopération administrative avec dix États : le Danemark, l'Estonie, les États-Unis, la France, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, les Pays-Bas, la Tchéquie et l'Ukraine.

Cette liste montre que des accords sont conclus avec des partenaires commerciaux moins importants comme les États baltes et l'Ukraine, tandis que plusieurs des partenaires commerciaux principaux et même certains pays limitrophes (par exemple, l'Allemagne<sup>29</sup>) ne sont pas repris (voir le point 1.3.2).

### 1.5.2 Accords en cours de négociation

L'AAF souligne que la Belgique déploie des efforts considérables pour conclure davantage d'accords administratifs. Ainsi, en septembre 2006, elle a invité 40 partenaires à entamer des négociations sur la base d'un projet d'accord administratif qu'elle leur a adressé. Le résultat de cette initiative est, jusqu'à présent, très modeste. Le tableau récapitulatif ci-après en témoigne.

<sup>28</sup> Recommandation n° 96.

<sup>29</sup> Un accord administratif existe avec l'Allemagne, mais uniquement à des fins de TVA.

Tableau 4 – État d'avancement (août 2009) des négociations relatives aux accords administratifs

Accord conclu	Négociations en cours	Favorables à un accord	Accusé de réception	Pas de réponse	Pas intéressés
Danemark	Canada	Allemagne	Grèce	Algérie	Irlande
Estonie	Hongrie	Espagne	Malte	Afrique du Sud	Luxembourg
États-Unis	Portugal	Pologne	Norvège	Autriche	Thaïlande
France	Roumanie	Russie	Royaume-Uni	Bulgarie	
Italie	Suède			Chypre	
Lettonie				Croatie	
Lituanie				Finlande	
Pays-Bas				Hong-Kong	
Tchéquie				Islande	
Ukraine				Maroc	
				Moldavie	
				Slovénie	
				Slovaquie	
				Tunisie	
				Turquie	

En outre, plusieurs partenaires commerciaux importants (Chine, Inde, Japon, Brésil,...) ne sont pas repris dans cette liste.

À la suite de la recommandation formulée par la commission d'enquête parlementaire, l'AAF a l'intention d'intensifier ses efforts pour conclure davantage d'accords de coopération administrative.

Outre cet aspect purement quantitatif, il reste à savoir si les chiffres permettent de dire si les accords conclus ont intensifié la coopération. Ce point est examiné au chapitre 3, relatif aux résultats de l'échange de données international.

### 1.6 Adaptation des conventions préventives de double imposition à la nouvelle norme de l'OCDE en matière d'échange international de données bancaires

Les recommandations formulées par la commission d'enquête parlementaire visent à adapter l'article des conventions préventives de double imposition relatif à l'échange d'informations au modèle de l'OCDE et à renégocier, en ce sens, si nécessaire, les conventions existantes dans les cinq ans<sup>30</sup>.

L'adaptation demandée porte sur l'échange de données bancaires. En juillet 2005, un cinquième paragraphe a été ajouté à l'article 26, relatif à l'échange d'informations, du modèle de convention de l'OCDE. C'est sur celle-ci que se basent plus de 3.000 conventions préventives de double imposition de par le monde.

*«En aucun cas les dispositions du paragraphe 3 ne peuvent être interprétées comme permettant à un État contractant de refuser de communiquer des renseignements uniquement parce que ceux-ci sont détenus par une banque, un autre établissement financier, un mandataire ou une personne agissant en tant qu'agent ou fiduciaire ou parce que ces renseignements se rattachent aux droits de propriété d'une personne».*

<sup>30</sup> Voir les recommandations n° 92 et 93.

À l'occasion de la réunion du G20 à Londres le 2 avril 2009, l'OCDE a réparti les pays en trois listes, en fonction de la mesure dans laquelle ils se conforment à la règle du paragraphe 5 précité :

- une liste blanche, qui contient les pays qui appliquent la règle, et ce dans le cadre d'au moins douze conventions ;
- une liste noire, qui reprend les pays qui ne se conforment pas à la règle ;
- une liste grise, qui regroupe les pays qui ont promis de respecter la règle, mais n'ont pas encore conclu douze conventions conformes.

Lors de cet état de la situation, la Belgique figurait sur la liste grise<sup>31</sup>. Bien qu'elle se soit déclarée disposée à reprendre cette disposition dans les conventions à signer dès 2007, seule la convention préventive de double imposition signée avec les États-Unis le 27 novembre 2006 remplissait les conditions à cette date.

Dans ce contexte, la Belgique a envoyé systématiquement à tous ses partenaires un projet de protocole visant à ajouter dans la convention existante une disposition prévoyant l'échange de renseignements bancaires. Ce projet de protocole se base sur le nouvel article 25, § 5, du modèle de convention de l'OCDE belge : *«Les dispositions du paragraphe 3 ne peuvent en aucun cas être interprétées comme permettant à un État contractant de refuser de communiquer des renseignements uniquement parce que ceux-ci sont détenus par une banque, un autre établissement financier, un trust, une fondation, un mandataire ou une personne agissant en tant qu'agent ou fiduciaire ou parce que ces renseignements se rattachent aux droits de propriété d'une personne.»*

Les trusts et fondations peuvent être utilisés dans des constructions particulières dans le cadre de la grande fraude fiscale organisée. La Belgique mentionne – de sa propre initiative – explicitement les trusts et fondations dans le nouvel article 25, § 5. Cette mention s'inscrit dans le prolongement des commentaires du modèle de l'OCDE<sup>32</sup>, bien qu'elle ne figure pas explicitement à l'article 26, § 5, du modèle de l'OCDE.

Le site internet du SPF Finances permet de suivre le calendrier des négociations. En voici les dernières mises à jour<sup>33</sup> :

- une nouvelle convention préventive de double imposition contenant une disposition relative à l'échange de renseignements bancaires a été conclue avec cinq pays ;
- une disposition relative à l'échange de renseignements bancaires a été insérée dans 21 conventions existantes ;
- un accord limité à l'échange de données fiscales (TIEA) a été conclu avec treize pays.

Les 39 États avec lesquels la Belgique a conclu un accord prévoyant l'échange de renseignements bancaires sont indiqués sur la carte du monde ci-après.

<sup>31</sup> [www.oecd.org/tax/progressreport](http://www.oecd.org/tax/progressreport).

<sup>32</sup> Voir points n° 19.12 et 19.13 du commentaire de l'article 26 de la convention de l'OCDE, [www.oecd.org](http://www.oecd.org).

<sup>33</sup> Mise à jour du 18 mai 2010.



■ États avec lesquels la Belgique a conclu un accord prévoyant l'échange de renseignements bancaires

La conclusion d'accords concernant l'échange de données bancaires ne signifie pas que ces dispositions sont déjà entrées en vigueur. Fin mai 2010, ce n'était le cas que de l'accord conclu avec les États-Unis. Tous les autres accords ont été conclus à partir de juin 2009 et les procédures d'entrée en vigueur ne sont pas encore achevées pour le moment.

Au total, la Belgique a entamé des négociations avec 131 pays. Outre les 39 conventions précitées<sup>34</sup>, de nombreuses autres discussions se trouvent à un stade avancé. L'AAF estime dès lors qu'il y a de fortes chances pour que la recommandation de renégocier les conventions existantes dans les cinq ans soit mise en œuvre avant la fin de ce délai.

Au 21 octobre 2010, la Belgique avait conclu une CDI ou un TIEA répondant aux conditions avec 42 États.

Commentaire de l'administration

Ces textes font entièrement fi des règles belges en matière de secret bancaire. La Belgique est ainsi habilitée à demander des renseignements que possèdent des banques établies dans l'État partenaire, tout comme ce dernier peut obtenir de la Belgique des renseignements que possèdent des banques belges. Indépendamment de ces accords relevant des relations internationales, le secret bancaire belge interne demeure toutefois entièrement d'application. Il en résulte que l'administration fiscale n'est pas autorisée à demander de renseignements aux banques belges en vue du prélèvement de l'impôt belge, hormis dans les cas prévus par la loi.

### 1.7 Conventions préventives de double imposition avec les paradis fiscaux

La recommandation n° 91 de la commission d'enquête parlementaire prescrit « *de subordonner l'application des conventions préventives de la double imposition conclues avec les paradis fiscaux à un *ruling*<sup>35</sup> préalable avec l'administration* ».

<sup>34</sup> Dont une avec la Chine et une autre avec le Japon.

<sup>35</sup> Le *ruling* est un acte juridique par lequel le service des décisions anticipées en matière fiscale du SPF Finances détermine comment la loi fiscale doit être appliquée à une situation ou opération particulière qui n'a pas encore eu d'effet sur le plan fiscal. Ainsi, le fisc garantit une plus grande sécurité juridique au demandeur au sujet d'une opération future (mais déjà planifiée avec précision).

Soulignons tout d'abord que la notion de « paradis fiscal » n'est pas interprétée de manière uniforme. Ainsi, le CIR 92 utilise deux critères pour définir un paradis fiscal.

Le premier critère concerne le taux d'imposition. Un paradis fiscal est un pays où les contribuables ne sont pas soumis à l'impôt sur les revenus ou un pays dans lequel le climat fiscal est notablement plus avantageux qu'en Belgique. Un régime fiscal est réputé avantageux lorsque le taux nominal de l'impôt des sociétés est inférieur à 15 % ou lorsque le taux correspondant à la pression fiscale réelle est inférieur à 15 % (article 203, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, du CIR 92). Les pays où tel est effectivement le cas sont énumérés dans l'AR/CIR 92. Le conseil des ministres du 27 janvier 2010<sup>36</sup> a approuvé une actualisation de cette liste (aussi dénommée liste RDT<sup>37</sup>). À l'issue de l'audit, elle contenait 26 pays.

L'article 134 de la loi-programme du 23 décembre 2009 définit aussi ce qu'est un paradis fiscal. Les paradis fiscaux sont des États qui ne prélèvent pas d'impôt ou qui prélèvent un impôt très bas. Il s'agit plus particulièrement des pays où le taux nominal de l'impôt des sociétés est inférieur à 10 % (article 307, § 1<sup>er</sup>, du CIR 92). En exécution de l'article 307, § 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup> à 6<sup>o</sup>, du CIR 92, l'arrêté royal du 6 mai 2010 a dressé une liste de 30 États<sup>38</sup>.

Deux plafonds différents sont donc utilisés en ce qui concerne le taux d'imposition et, dès lors, deux listes. La coexistence de ces deux listes dans le CIR 92 peut, bien entendu, prêter à confusion.

Un deuxième critère (le manque de transparence), de plus en plus souvent utilisé pour considérer un pays comme étant un paradis fiscal, a également été introduit par la loi-programme du 23 décembre 2009 qui renvoie au Forum mondial de l'OCDE sur la transparence et l'échange d'informations. Ce Forum définit un paradis fiscal comme étant un pays qui n'applique pas effectivement ou substantiellement le standard de l'OCDE en matière d'échange d'informations.

Pour le moment, aucun pays n'est désigné en tant que tel. Le Forum mondial de l'OCDE sur la transparence et l'échange d'informations a, d'ailleurs, décidé de créer un groupe de travail chargé d'identifier les pays qui ne respectent pas effectivement ou substantiellement son standard d'échange d'informations.

<sup>36</sup> Article 73/4quater de l'AR/CIR 1992. La liste actualisée contient les pays suivants: Abou Dhabi, Ajman, l'Albanie, Aurigny, la Bosnie-Herzégovine, la Corée du Nord, Dubaï, Guernesey, Herm, Jersey, le Kirghizistan, Macao, la Macédoine, l'île de Man, les îles Marshall, les États fédérés de Micronésie, la Moldavie, le Monténégro, Oman, l'Ouzbékistan, le Paraguay, Pitcairn, Ras al-Khaimah, la Serbie, Sharjah et Umm al-Qaiwain. Cette liste ne contient pas les pays qui ne prélèvent pas d'impôt sur les sociétés ([www.presscenter.org](http://www.presscenter.org)).

<sup>37</sup> La déduction des RDT (revenus définitivement taxés) implique que le bénéfice versé est intégré dans l'assiette taxable uniquement dans le chef de la société débitrice, alors que le dividende perçu par la société bénéficiaire est déduit du résultat fiscal. L'application de ce principe permet donc d'éviter une double imposition des dividendes versés entre sociétés.

<sup>38</sup> Nouvel article 179 AR/CIR92. L'Europe compterait neuf paradis fiscaux: Andorre, Guernesey, Jersey, Jéthou, île de Man, Monaco, Moldavie, Monténégro et Sercq. À ceux-ci s'ajoutent Bahreïn et les sept Émirats des Émirats arabes réunis (Abu Dhabi, Ajman, Dubaï, Fujairah, Ras al-Khaimah, Sharjah, Umm al-Qaiwain). Dans les Caraïbes, il y a Anguilla, les Bahamas, les Bermudes, les îles Caiman, les îles Turks et Caicos, les îles Vierges britanniques et Saint-Barthélemy. La liste se clôture par les Maldives et plusieurs îles de l'océan Pacifique: États fédérés de Micronésie, Nauru, Palau, Vanuatu et Wallis-et-Futuna. *Moniteur belge* du 12 mai 2010.

### 1.7.1 Moyens de contrôle des paradis fiscaux

Les pays affichant une morale fiscale élevée disposent généralement d'instruments suffisants pour imposer la coopération de leurs résidents en matière de retenue fiscale. Ces pays possèdent des mécanismes de contrôle concluants pour vérifier l'exactitude des déclarations. Par contre, les pays qui ne prélèvent pas d'impôt ou qui retiennent d'autres impôts que ceux sur les revenus et bénéfices, comme les paradis fiscaux, ne possèdent pas de tels mécanismes. Ces pays n'ont, dès lors, pas d'infrastructure pour répondre à une demande étrangère. Par conséquent, il faut voir si les premiers paradis fiscaux qui ont été tenus d'accepter le standard de l'OCDE procéderont (pourront procéder) effectivement à l'échange d'informations.

### 1.7.2 Politique conventionnelle belge

La politique conventionnelle belge envers les pays (y compris les paradis fiscaux) avec lesquels une CDI a déjà été conclue consiste à poursuivre dans le cadre d'une CDI. Il en résulte que toute modification apportée à l'accord est répercutée en adaptant la CDI même (par exemple, dans le cas du nouvel article 25, §5<sup>39</sup>). En l'absence de CDI ou lorsque la Belgique n'a guère de relations commerciales avec le pays concerné, elle conclut un TIEA, sauf si l'État partenaire souhaite procéder autrement. La Belgique ne conclut pas de CDI avec les pays qui ne sont pas disposés à faire figurer dans celle-ci l'article relatif à l'échange de renseignements bancaires (voir ci-avant, point 1.6).

La Belgique n'est d'ailleurs pas le seul pays à avoir adopté cette position. D'autres pays concluent aussi des TIEA et des mini-CDI avec des paradis fiscaux.

Le service Impôts sur les revenus – International de l'AAF souligne, en outre, que la politique fiscale des paradis fiscaux peut évoluer. Ainsi, certains d'entre eux introduisent un impôt substantiel (par exemple, la Barbade). Dans de tels cas, il est recommandé de conclure une convention préventive de double imposition.

Si l'on se réfère aux listes figurant aux articles 203 et 307 du CIR 92, la Belgique a conclu douze CDI et trois TIEA avec des paradis fiscaux<sup>40</sup>. Soulignons à cet égard que les TIEA signés ne sont pas encore entrés en vigueur<sup>41</sup>.

Il n'existe aucun accord avec les autres pays figurant dans la liste de l'AR/CIR 92.

<sup>39</sup> Le nouvel article relatif aux renseignements bancaires : à la demande de l'État contractant, la Belgique ne peut pas invoquer le secret bancaire belge pour refuser l'échange de données bancaires.

<sup>40</sup> Des CDI ont été conclues avec l'Albanie, Bahreïn, la Bosnie-Herzégovine, les Émirats arabes unis, le Kirghizistan, l'île de Man, Macao, la Macédoine, la Moldavie, Oman, l'Ouzbékistan et la Serbie. Une nouvelle CDI est en cours de négociation avec le Monténégro. Les CDI conclues avec Bahreïn, Macao, l'île de Man, la Moldavie et Oman ne sont pas encore entrées en vigueur. Des TIEA ont été signés avec Andorre, les Bahamas et Monaco.

<sup>41</sup> Comme pour les CDI, les TIEA sont soumis à l'approbation du Parlement avant de pouvoir entrer en vigueur.



### 1.7.3 Ruling préalable

Le service Impôts sur les revenus – International de l'AAF estime impossible de soumettre les transactions fiscales existantes avec des paradis fiscaux à un *ruling* préalable. Toutefois, il estime possible de procéder à un *ruling* préalable pour l'application d'une convention préventive de double imposition conclue avec un paradis fiscal en vue de transactions futures. L'article 22 de la loi du 24 décembre 2002 exclut toutefois le *ruling* lorsque des éléments essentiels de l'opération ou de la situation décrite dans la demande se rattachent à un pays refuge qui ne coopère pas avec l'OCDE.

### 1.8 Déclaration obligatoire des paiements vers des paradis fiscaux

La recommandation n° 88 de la commission d'enquête parlementaire prévoit l'obligation de «*déclaration spontanée des transactions des entreprises avec un paradis fiscal au sens de l'arrêté royal pris en exécution de l'article 203, § 1<sup>er</sup>, alinéa 3, du CIR 92*».

En introduisant le nouvel article 198, alinéa 1<sup>er</sup>, 10°, et en complétant l'article 307, § 1<sup>er</sup>, du CIR 92, le législateur visait à mettre en place un contrôle plus efficace des paiements effectués vers des paradis fiscaux. Cette disposition oblige les sociétés à déclarer tous les paiements qu'elles auraient effectués directement ou indirectement à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2010 à des personnes établies dans des États considérés comme des paradis fiscaux<sup>42</sup>. Sont qualifiés de paradis fiscaux dans ce contexte :

- les pays désignés par l'OCDE comme insuffisamment coopératifs en matière d'échange international de données ;
- les pays dont le taux nominal de l'impôt des sociétés est inférieur à 10%.

Le contribuable doit justifier, par toutes voies de droit, que les paiements en cause ont été effectués dans le cadre d'opérations réelles et sincères et qu'ils ne s'inscrivent pas dans le cadre de constructions artificielles<sup>43</sup>. Il ne sera pas toujours évident de contrôler le respect de cette obligation de déclaration, étant donné que ce contrôle requiert un échange de données de qualité. Ce contrôle importe néanmoins puisque l'absence de déclaration entraîne la non-déductibilité de ces paiements, qu'il s'agisse ou non d'opérations réelles et sincères.

<sup>42</sup> Insérée par les articles 128 et 134 de la loi-programme du 23 décembre 2009 (*Moniteur belge* du 30 décembre 2009, éd. 1).

<sup>43</sup> Dans les travaux parlementaires préparatoires, il est précisé qu'il convient d'entendre par «opérations réelles et sincères» toutes les opérations professionnelles qui répondent à une nécessité industrielle, commerciale ou financière et qui trouvent ou doivent trouver normalement une compensation dans l'ensemble de l'activité de l'entreprise. En outre, une «construction artificielle» y est définie comme une construction dépourvue de toute réalité économique et qui est créée dans le but d'éluder l'impôt dû en Belgique. Une construction artificielle n'a donc aucun lien économique avec le pays ou la société où la personne est établie. On cite en exemple une filiale ou une sous-filiale «boîte aux lettres ou écran» (*Doc. parl.*, Chambre 2009-2010, DOC 52 2278/001, Projet de loi-programme du 25 novembre 2009, p. 65).



## 1.9 Conventions préventives de double imposition et dispositions anti-abus

La recommandation n° 90 de la commission d'enquête parlementaire prescrit «*d'insérer systématiquement une disposition anti-abus dans chaque convention conclue ou à conclure*».

Les dispositions anti-abus visent à éviter le chalandage fiscal (*treaty shopping*). Celui-ci est défini comme étant la volonté d'éluider l'impôt en se basant sur les lacunes existant dans les CDI conclues entre les États. Le chalandage fiscal est notamment considéré comme une utilisation abusive des conventions préventives de la double imposition.

### 1.9.1 Dispositions anti-abus spécifiques

Le commentaire du modèle de l'OCDE<sup>44</sup> prévoit une série de clauses anti-abus adaptées à des situations diverses. Ces dispositions spécifiques, également dénommées dispositions anti-chalandage fiscal, figurent, par exemple, dans la convention préventive de double imposition conclue entre la Belgique et les États-Unis<sup>45</sup>.

Dans un grand nombre de CDI, l'exonération des revenus<sup>46</sup> d'origine étrangère recueillis par des résidents belges n'est autorisée que si le revenu est taxable, imposé ou effectivement imposé dans l'État partenaire<sup>47</sup>.

En outre, dans son modèle standard de CDI, la Belgique reprend des dispositions anti-abus spécifiques. Ainsi, la prévention de la double imposition dans le cadre de transactions transfrontalières entre des entreprises associées n'est possible que si les deux entreprises concernées n'ont commis aucune fraude<sup>48</sup>. Par ailleurs, les pensions privées sont taxables dans l'État de résidence du bénéficiaire, mais peuvent également être imposées dans l'État de la source; cette disposition permet d'éviter que les pensions ne soient taxables dans aucun des États<sup>49</sup>.

### 1.9.2 Dispositions anti-abus générales

Dans le modèle belge de juillet 2009, la disposition anti-abus générale est formulée comme suit: «*Nonobstant les dispositions de tout autre article de la présente Convention, aucune réduction ou exemption d'impôt prévue dans la Convention n'est appliquée à des revenus payés en relation avec un montage purement artificiel. Un montage n'est pas considéré comme purement artificiel s'il répond à des besoins légitimes de caractère financier ou économique et est mis en place pour des motifs économiques valables.*»<sup>50</sup> Cette clause générale est applicable aux avantages (par exemple, réductions et exonérations) accordés tant par l'État de la source que par l'État de résidence.

<sup>44</sup> OCDE, Modèle de convention fiscale concernant le revenu et la fortune, numéros 19 et 20 du commentaire sur l'article 1.

<sup>45</sup> Voir article 21 de la nouvelle convention du 27 novembre 2006.

<sup>46</sup> Il s'agit de tous les revenus à l'exception des dividendes, intérêts et royalties. Circulaire AAF n° 4/2010 du 6 avril 2010, point 1. La disposition figure aux articles 22 et 23 de la CDI.

<sup>47</sup> Un revenu est considéré comme «effectivement imposé» lorsqu'il est repris dans la base taxable mais qu'aucun impôt n'est effectivement dû dans l'État de la source suite à la déduction de dépenses ou de pertes. Un revenu est considéré comme imposé même lorsque l'État de la source n'exerce pas son droit d'imposition. Circulaire AAF n° 4/2010 du 6 avril 2010, point 18.

<sup>48</sup> Voir article 9, point 4, modèle belge 07/2009.

<sup>49</sup> Voir article 17, point 1, modèle belge 07/2009.

<sup>50</sup> Voir article 27, point 3, modèle belge 07/2009.

Cette disposition anti-abus générale, qui s'inscrit dans le prolongement de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne<sup>51</sup>, s'applique dans diverses situations et sert également au service des décisions anticipées (*ruling*). Sa formulation très générale et très large offre, d'une part, la flexibilité nécessaire aux États contractants pour l'interpréter, mais peut, d'autre part, aussi créer une incertitude juridique dans le chef du contribuable.

### 1.9.3 Politique conventionnelle menée

Le principe de base veut que la Belgique prévoie des dispositions anti-abus générales dans les CDI, sauf si elle a connaissance d'abus déterminés. Dans ce dernier cas, elle y intègre des clauses anti-abus spécifiques. Si possible, la Belgique propose une disposition anti-abus générale lors de la négociation de nouvelles conventions et lors de l'adaptation de CDI existantes. Dans le cadre de négociations, il faut souvent faire des concessions en fonction de la position et des sensibilités de l'État partenaire.

### 1.9.4 Disposition anti-abus commune

Il serait souhaitable de faire figurer des dispositions anti-abus communes dans les toutes les conventions préventives de la double imposition, de manière à garantir une plus grande sécurité juridique au contribuable, qui saurait ce qui est et n'est pas autorisé par les conventions. Cette sécurité juridique est, d'ailleurs, davantage encore mise à mal lorsque les conventions ne contiennent aucune disposition anti-abus. En outre, la jurisprudence n'est pas unanime quant à savoir si des dispositions anti-abus relevant du droit interne peuvent être appliquées dans tels cas. Les articles 26<sup>52</sup>, 54<sup>53</sup>, 203<sup>54</sup> et 198, 10<sup>55</sup> du CIR 92, les principes juridiques généraux du droit fiscal comme la doctrine de la simulation<sup>56</sup> et la possibilité de requalifier certains actes au sens de l'article 344, § 1<sup>er</sup>, du CIR 92 sont des exemples de telles dispositions.

Il est donc souhaitable d'arriver à un consensus international en la matière.

---

<sup>51</sup> Voir, plus particulièrement, Cour de justice de l'Union européenne, 12 septembre 2006, arrêt Cadbury Schweppes, C-196/04, [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu).

<sup>52</sup> Lorsqu'une entreprise établie en Belgique accorde des avantages anormaux ou bénévoles, ceux-ci sont ajoutés à ses bénéfices s'ils ont été accordés à un contribuable visé à l'article 227 du CIR 92 ou à un établissement étranger qui n'est pas soumis à un impôt sur les revenus ou est soumis à un régime fiscal notablement plus avantageux. L'article 26 est considéré comme la principale disposition permettant de lutter contre l'évasion fiscale par le biais d'opérations internationales (Pierre Van Heuverswijn, *Internationale fiscaliteit, belastingparadijzen en internationale taxplanning*, Standaard Uitgeverij, 2000).

<sup>53</sup> La Belgique refuse la déduction des intérêts, royalties, rémunérations et commissions s'ils sont payés directement ou indirectement à des non-résidents ou des établissements étrangers établis dans des paradis fiscaux, sauf si la preuve est apportée qu'ils répondent à des opérations réelles et sincères et qu'ils ne dépassent pas les limites normales.

<sup>54</sup> Cet article prévoit plusieurs motifs de refus de l'exonération prévue dans la CDI.

<sup>55</sup> Voir le point relatif aux paiements vers des paradis fiscaux soumis à déclaration.

<sup>56</sup> L'article 344, § 2, du CIR 92 introduit une présomption de simulation.

## 1.10 Conclusion

En ce qui concerne la coopération internationale en matière fiscale, la Belgique dispose d'un vaste réseau de conventions. Certaines ont été conclues dans un cadre multilatéral ou supranational (OCDE, UE). D'autres, comme les CDI et les accords de coopération administrative, constituent des accords bilatéraux.

Pour ce qui est du taux de couverture géographique des conventions fiscales conclues par la Belgique, il existe encore quelques régions peu représentées, situées principalement au Moyen-Orient, en Afrique et en Amérique du Sud. Il faut bien évidemment toujours une volonté de principe de l'État partenaire pour conclure une convention.

Le ministre des Finances observe qu'avec 102 conventions bilatérales en vigueur à la mi-2009, la Belgique occupe la troisième place au niveau mondial après la France et le Royaume-Uni.

Réaction du ministre

De manière globale, on peut dire que la Belgique dispose d'instruments juridiques suffisants pour permettre la coopération fiscale internationale sous ses diverses formes.

Cependant, la condition de réciprocité inscrite de manière standard dans les conventions préventives de la double imposition peut parfois constituer un obstacle sur le plan législatif. Ainsi, aucune information n'est transmise à l'État demandeur s'il n'est pas lui aussi en mesure de fournir cette information dans des cas similaires.

La Belgique prend les mesures nécessaires pour respecter les recommandations de la commission d'enquête parlementaire. Ainsi, elle a conclu une nouvelle CDI contenant une disposition relative à l'échange de renseignements bancaires avec cinq pays<sup>57</sup>. Dans les conventions existant avec 21 pays, elle a inséré une clause (§5) relative à l'échange de renseignements bancaires. Elle a signé avec treize pays un TIEA qui se limite à l'échange de renseignements fiscaux. La Belgique a en outre décidé de ne signer aucun TIEA si l'État partenaire refuse d'intégrer dans l'article relatif à l'échange de renseignements bancaires le nouveau paragraphe 5 qui mentionne explicitement les trusts et fondations. Il est frappant de constater que, jusqu'à présent, un seul des accords signés précités est entré en vigueur, à savoir la nouvelle CDI conclue avec les États-Unis. Pour l'instant, la suppression du secret bancaire international n'est donc une réalité que sur papier, sauf en ce qui concerne les États-Unis.

Le ministre des Finances fait observer à ce sujet que la procédure d'approbation de l'ensemble des conventions, accords et protocoles signés qui prévoient l'échange d'informations bancaires a été lancée systématiquement peu de temps après la signature de ces textes afin qu'ils entrent en vigueur le plus rapidement possible. À l'instar de l'administration, il se réfère à l'avis inattendu du Conseil d'État selon lequel les accords, protocoles et conventions présentent un caractère mixte, de sorte que les régions doivent également approuver ces conventions<sup>58</sup>.

Réaction du ministre

Toute nouvelle CDI ou tout nouveau protocole modifiant une CDI existante contient une disposition anti-abus spécifique ou générale, sauf si l'État partenaire ne le souhaite pas. On ne peut dès lors qu'insister sur l'élaboration de dispositions anti-abus communes, applicables à tous les États membres de l'OCDE.

<sup>57</sup> Conventions signées au 6 avril 2010.

<sup>58</sup> Pour plus de détails sur cette question, voir la lettre du ministre en annexe 2.

Enfin, la Belgique a conclu dix accords de coopération administrative. Toutefois, ceux-ci ne l'ont pas nécessairement été avec les pays limitrophes ou les principaux partenaires commerciaux. Des démarches sont en cours en vue d'augmenter ce nombre, mais l'intérêt parfois limité ou certaines sensibilités des États partenaires rendent l'opération plutôt difficile. Le champ d'application d'un accord administratif est, quoi qu'il en soit, fonction de la bonne volonté, des choix et de l'infrastructure (administrative) des États partenaires. Certains pays sont réticents à l'idée de conclure un accord administratif en raison de l'aspect psychologique. Si les modalités de l'échange de données étaient expressément spécifiées, les contribuables seraient mieux informés de ce à quoi ils doivent s'attendre et l'effet dissuasif d'un «échange général» serait réduit.

## Chapitre 2

### Organisation et instruments de gestion du SPF Finances

---

Le présent chapitre examine si le SPF Finances dispose d'une organisation et d'instruments de gestion adéquats en vue de la coopération internationale. Les normes d'appréciation sont définies pour chaque volet.

#### 2.1 Organisation adéquate

La Cour des comptes a vérifié comment l'administration s'est organisée afin d'optimiser la coopération internationale en adaptant sa structure opérationnelle et en prévoyant des qualifications et des moyens en personnel suffisants.

L'organisation de l'échange international de données au sein de la direction générale du SPF Finances est regroupée dans les cinq services suivants: le DLO, l'ISI, l'AAF, le SEC ainsi que la *Task force* «anti-paradis fiscaux».

##### 2.1.1 *Direct Taxation Liaison Office (DLO)*

En 2009, un service distinct, le DLO, a été créé sur le modèle du CLO (en matière de TVA). Son objectif spécifique est de pouvoir traiter avec la priorité requise les échanges de données en matière d'impôts directs, dont le volume ne cesse de croître. Parmi ses tâches, on relève essentiellement la gestion et le suivi des demandes de renseignements et des communications spontanées d'informations provenant de services fiscaux belges ou d'administrations fiscales étrangères. Ce service a été désigné comme autorité compétente en vue d'échanger des données avec les administrations étrangères.

Ses tâches ont été élargies systématiquement par des initiatives législatives récentes afin d'englober:

- la gestion de l'échange automatique d'informations dans le cadre de l'application de la directive relative à l'épargne et de la convention de l'OCDE;
- l'organisation et l'accompagnement de l'utilisation obligatoire au sein de l'Union européenne de formulaires spécifiques pour tous les types d'échanges d'informations;
- un échange de données à la demande plus étendu, en application de conventions conclues dans le cadre de l'échange international de données bancaires.

Ce service occupe actuellement six personnes, dont cinq disposent d'une qualification en matière fiscale (inspecteur ou expert fiscal). Pour couvrir l'ensemble des nouvelles tâches, un renfort de deux membres du personnel supplémentaires a été demandé. À ce jour, un seul poste vacant a été pourvu.

L'administration indique que, depuis l'audit, les postes vacants ont été pourvus. Au 15 septembre 2010, le service comptait dix membres du personnel, dont une personne ayant une qualification non fiscale et deux inspecteurs stagiaires.

Commentaire de  
l'administration

### 2.1.2 Inspection spéciale des impôts (ISI)

L'ISI a essentiellement pour mission d'examiner et de combattre la fraude fiscale grave et organisée et de démanteler les mécanismes spécifiques et les constructions frauduleuses. Pour remplir sa mission, l'Inspection recourt à des instruments spécifiques d'assistance internationale. En pratique, l'échange d'informations s'effectue sur demande ou spontanément. La première direction des services centraux de l'ISI est compétente pour les échanges sur demande et les échanges spontanés de renseignements dans le cadre de dossiers de l'ISI, principalement en matière d'impôts directs. Actuellement, deux membres du personnel sont chargés de ces tâches.

### 2.1.3 Administration des affaires fiscales (AAF)

Le service Impôts sur les revenus - International de l'AAF gère les instruments juridiques d'échange international de données. Ce service négocie les conventions internationales préventives de la double imposition et participe aux travaux d'organisations internationales en matière d'impôts directs (UE, OCDE, Nations unies...).

Ce service compte treize membres du personnel, dont un auditeur général, deux directeurs, quatre premiers attachés, deux inspecteurs et quatre membres du personnel chargés de la traduction et de l'appui logistique. En vue de l'adaptation de l'article 26, §5, du modèle de convention de l'OCDE (concernant au total 130 pays) et dans la perspective (au moment de l'audit) de la présidence belge de l'UE, un renfort de deux membres du personnel a été demandé. Un membre du personnel temporaire a été affecté au service.

### 2.1.4 Service d'exploitation et de coordination (SEC)

Un programme de gestion des risques, d'assistance, de contrôle et de recouvrement a été lancé au sein du Service d'exploitation et de coordination (SEC). Le Groupe d'organisation, de coordination et de suivi (GOCS), le service qui s'est vu confier l'exécution de ce programme, a été chargé d'assurer les activités tant d'analyse que de coordination dans le cadre de la gestion des risques. La gestion des risques vise à réaliser une sélection fiable lors du contrôle fiscal en vue d'un rendement maximal et d'une utilisation minimale de moyens humains tout en garantissant l'égalité de traitement de tous les contribuables.

Ce programme s'inscrit du reste dans le prolongement de la proposition de directive européenne en matière de fiscalité directe. Cette dernière recommande en effet aux États membres de recourir aux techniques de gestion des risques afin d'encourager la coopération administrative internationale<sup>59</sup>.

Dans le cadre de l'échange international de données, ce service a été impliqué dans la sélection de dossiers en vue de l'application de la directive relative à l'épargne et de contrôles multilatéraux.

Le secrétaire d'État à la Coordination de la lutte contre la fraude rappelle qu'il a déjà insisté sur le renforcement du cadre du personnel du service Gestion des risques en raison de l'extension de ses missions. À ce jour, aucune suite n'a été donnée à cette demande.

Réaction du  
secrétaire d'État

<sup>59</sup> Proposition de directive du Conseil des ministres du 2 février 2009 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal, COM(2009), article 14.

### *Directive relative à l'épargne*

Pour ce qui est des revenus 2005 et 2006, le SEC s'est chargé de l'ensemble des tâches allant de l'identification à la sélection des contribuables.

### *Contrôles multilatéraux*

Après avoir dressé l'inventaire des risques sur la base de l'analyse des rapports de contrôles multilatéraux précédents dans lesquels la Belgique était ou non partie prenante, il est possible, en reliant entre elles des bases de données, d'effectuer une sélection ciblée de dossiers à soumettre à un contrôle multilatéral.

### *Problématique de la législation relative à la protection de la vie privée*

Ces activités de gestion des risques (dont l'exploitation des données à caractère personnel) doivent respecter les principes de finalité, de proportionnalité et de sécurité définis dans la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée. Pour pouvoir croiser et exploiter des données externes, il faut établir une fiche de projet relative à la protection de la vie privée, qui sera soumise pour validation au président du comité de direction du SPF Finances, et adresser une demande d'autorisation au comité sectoriel de la commission de la protection de la vie privée.

En matière de protection de la vie privée, l'échange international de données ne pose généralement pas de problème dans les dossiers individuels. Il en va autrement lorsqu'il s'agit de croiser ou d'échanger des bases de données dans une optique d'analyse des risques. La Cour des comptes a ainsi observé que les fonctionnaires concernés se réfèrent aux règles relatives à la protection de la vie privée lorsque les bases de données font également l'objet d'un échange international, comme en cas d'échange multilatéral destiné à sélectionner des dossiers à soumettre à un contrôle commun ou à détecter les dossiers présentant un risque accru.

Une initiative législative s'indique, qui fixe des règles spécifiques au SPF Finances et tient compte des possibilités qu'offrent les développements technologiques en matière de gestion des données. Elle doit également considérer les dangers qui y sont liés. Le projet de loi du 4 avril 2007 relatif à certains traitements de données à caractère personnel par le SPF Finances constitue une première tentative dans ce sens. Elle n'a toutefois pas abouti. Dans sa réponse du 11 janvier 2010 à une question parlementaire, le ministre des Finances annonce qu'«un projet de loi sera prochainement déposé au parlement donnant un cadre général aux traitements de données au sein du département dans le respect de la loi du 8 décembre 1992»<sup>60</sup>.

Le secrétaire d'État à la Coordination de la lutte contre la fraude confirme que, pour assurer la sécurité juridique, une loi spécifique sur les données à caractère personnel est en effet indiquée, à savoir une loi qui détermine au préalable à quelles règles de protection de la vie privée doit répondre l'échange de données au sein du SPF Finances et entre le SPF et d'autres administrations. Le gouvernement démissionnaire avait pratiquement terminé la rédaction d'un projet de loi spécifique sur le traitement des données à caractère personnel pour les services du SPF Finances. Il est essentiel que le prochain gouvernement fasse de cette législation sa priorité.

Réaction du  
secrétaire d'État

<sup>60</sup> Chambre, 18 janvier 2010, QRVA 52 90, p. 302.

### **2.1.5 Task force «anti paradis fiscaux»**

En janvier 2010, un groupe de travail a jeté les bases d'une *task force* «anti-paradis fiscaux». Conformément aux recommandations 100 et 101 de la commission d'enquête parlementaire, cette *task force* coordonnera l'approche des opérations effectuées par le biais de paradis fiscaux. Vu le caractère international de la problématique des paradis fiscaux, elle servira de point de contact avec les administrations fiscales étrangères.

### **2.1.6 Point de contact Belintax**

En 2003, le service Belintax a été créé pour les particuliers qui ont des questions sur la convention préventive de la double imposition conclue entre la Belgique et les Pays-Bas. Or, le nombre de questions posées par des particuliers diminue, tandis que les questions provenant d'agents de l'administration fiscale se multiplient. Cette constatation prouve clairement la nécessité d'une formation en matière de fiscalité des revenus étrangers. Actuellement, seuls les agents du fisc qui participent aux brevets donnant accès au grade d'inspecteur principal bénéficient d'une demi-journée de formation consacrée aux conventions préventives de la double imposition.

La méthode suivie aux Pays-Bas, où des experts régionaux sont désignés pour assister les agents locaux et canaliser les questions, pourrait s'avérer utile également en Belgique. C'est le rôle que Belintax joue de plus en plus, alors que ce service n'a, en fait, pas été créé dans ce but.

## **2.2 Instruments de gestion**

La Cour des comptes a vérifié, d'une part, si le SPF Finances dispose des procédures standardisées nécessaires, des bases de données, des applications automatisées et d'un système de suivi adéquat et, d'autre part, s'il recourt aux meilleures pratiques pour optimiser la coopération internationale.

### **2.2.1 Traitement des informations échangées**

#### *Échange de renseignements sur demande et échange spontané*

Ces données se transmettent par courrier et par courriel. Une minorité d'informations est échangée par boîtes aux lettres électroniques sécurisées, lorsque le pays partenaire dispose également d'un tel système. En attendant la publication des formulaires européens, la Belgique utilise pour ces échanges les modèles repris dans l'instruction du 27 novembre 1996.

Le service DLO gère l'échange de renseignements sur demande et l'échange spontané dans deux bases de données distinctes: une pour les dossiers en néerlandais et l'autre pour les dossiers en français.

L'administration centrale de l'ISI dresse l'inventaire des informations envoyées et reçues dans une base de données séparée, Etrang.

Les bases de données du DLO et de l'ISI ne permettent pas d'évaluer de prime abord les délais de réponse.



## *Échange automatique de données*

Les fiches de salaires, de pensions, de commissions, etc. venant de l'étranger ou qui y sont destinées peuvent désormais être traitées automatiquement dans la nouvelle application *Belcotax-on-web international* (BOWint). Celle-ci permet, d'une part, d'obtenir les renseignements des bases de données du SPF Finances relatifs aux résidents étrangers et de les envoyer aux administrations fiscales étrangères, et, d'autre part, d'introduire dans les bases de données du SPF Finances les renseignements reçus de l'étranger relatifs aux résidents belges.

Le traitement de ces données requiert un travail considérable, tant au niveau de l'informatique que de la gestion des risques. Ainsi, les contribuables concernés doivent être identifiés précisément pour déterminer ceux qui seront soumis à un contrôle fiscal. Un système d'analyse des risques indiquera à l'avenir au contrôleur des impôts quelles informations importent pour le contrôle à effectuer.

Cette nouvelle application est également utilisée pour l'échange automatique de données dans le cadre de la directive relative à l'épargne.

### *a. Échange de données dans le cadre de la convention OCDE*

Cet échange concerne tous les types d'informations portant sur les revenus professionnels, les revenus immobiliers ou d'autres types de revenus.

À partir du 15 septembre 2009, vingt États membres de l'OCDE<sup>61</sup> et six États non membres ont reçu automatiquement des données relatives à l'année de revenus 2007 via BOWint. Les six pays non membres de l'OCDE sont l'Ukraine, la Roumanie, la Russie, l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie. Un accord administratif est, en outre, entré en vigueur avec quatre de ces six pays.

Lors du choix des pays avec lesquels il serait procédé à un échange automatique de données, l'AAF a judicieusement défini les priorités suivantes :

- les dix pays avec lesquels un accord de coopération administrative a été conclu (voir ci-avant) ;
- les pays avec lesquels des négociations sont en cours (Canada, Hongrie, Portugal, Roumanie et Suède) ;
- les pays disposés à signer de tels accords (Allemagne, Espagne, Pologne, Russie) ;
- les pays disposés à collaborer (Australie, Royaume-Uni, Norvège, Nouvelle-Zélande, Irlande, Islande et Finlande).

Parmi les pays membres de l'OCDE, la France reçoit plus de la moitié des informations envoyées par la Belgique. Viennent ensuite les Pays-Bas, où sont envoyés environ 10% de tous les renseignements.

Cette application automatisée n'est pas encore complète pour l'instant, mais l'objectif est d'élargir systématiquement le nombre de pays concernés.

### *b. Échange de données dans le cadre de la directive relative à l'épargne*

Depuis le 15 septembre 2009, les données reçues automatiquement par la Belgique sur les revenus 2007 dans le cadre de la directive relative à l'épargne sont enregistrées dans BOWint<sup>62</sup>. Plus de 50% des renseignements reçus proviennent des Pays-Bas et de France.

<sup>61</sup> Il s'agit de vingt des 32 États membres de l'OCDE.

<sup>62</sup> Il s'agit de l'ensemble des États membres de l'UE, à l'exception de l'Autriche.

Pour les pays énumérés à l'article 10 de la directive relative à l'épargne, les informations reçues de Suisse et de Monaco sont reprises dans BOWint. Les données en provenance d'Andorre, du Liechtenstein et de Saint-Marin ne sont pas enregistrées dans le système pour le moment.

En ce qui concerne les territoires dépendants ou associés des États membres, les données des Antilles néerlandaises, d'Aruba, de Guernesey, de Jersey, des îles Caïman et de l'île de Man sont reprises dans BOWint, soit six territoires dépendants ou associés sur dix<sup>63</sup>.

#### c. *Lien entre la nouvelle application et le bureau de contrôle*

Jusqu'à l'année de revenus 2006, les services étrangers étaient informés par écrit d'un échange de données dans le cadre de la convention OCDE. Depuis l'année de revenus 2007, les données sont enregistrées dans BOWint.

Dès la réception des données au sujet de l'année de revenus 2008, les agents du fisc belges en seront informés par le biais du dossier électronique de l'IPP Taxi<sup>64</sup>. Chaque renseignement reçu et enregistré dans BOWint génère une tâche que l'agent du fisc doit traiter. Un nombre de tâches trop important risque toutefois d'être généré. C'est pourquoi une analyse de risques adaptée doit permettre d'intégrer des seuils de matérialité et de mener des actions ciblées, suivant le modèle de la directive relative à l'épargne (voir ci-après).

Enfin, il n'existe pas encore d'application similaire à Taxi en matière d'impôt des sociétés. Dès lors, les informations enregistrées dans BOWint ne peuvent pas être transmises de manière aussi efficiente aux services de contrôle de l'impôt des sociétés concernés. Ceux-ci ont toutefois accès à BOWint.

#### d. *Liaison entre données informatiques*

Les informations reçues par la Belgique doivent être liées au numéro national ou au numéro d'entreprise pour les enregistrer dans BOWint. En général, la liaison se fait automatiquement dans à peu près 70% des cas, et environ 30% des données restent en suspens. Le numéro national doit ensuite être recherché manuellement, ce qui prend du temps.

Le problème d'identification se situe à deux niveaux, à savoir l'absence de certaines données, telles que la date de naissance, le nom et les numéros de compte, et leur manque d'uniformité. De plus, dans de nombreux cas, la qualité des données ne correspond pas au format standard FISC39<sup>65</sup>, ce qui peut rendre les informations reçues inutilisables. Un algorithme amélioré est actuellement testé afin d'accroître le taux d'identification. Dans certains pays, cet algorithme amélioré a considérablement accru le taux d'identification, et donc le taux d'utilisation des données.

<sup>63</sup> Ce n'est pas encore le cas pour Anguilla, Montserrat, les îles Turks et Caïcos et les îles Vierges britanniques.

<sup>64</sup> Taxi («intégration de données de taxation») est une application qui permet le traitement *back-office* des déclarations fiscales IPP.

<sup>65</sup> Format standard d'échange d'informations concernant la directive relative à l'épargne pour 2006 et 2007. L'Espagne, Jersey, l'île de Man et la Suisse ne respectent pas ce format.

## 2.2.2 Formulaires et canaux de communication standardisés

En général, une standardisation et une automatisation poussées augmentent l'efficacité de l'échange international de données. La meilleure preuve en est donnée par la pratique en matière de TVA, où il est exclusivement fait usage de formulaires SCAC<sup>66</sup> prédéfinis, qui sont échangés via des boîtes aux lettres électroniques sécurisées dans le réseau CCN2<sup>67</sup>.

Toutefois, la comparaison n'est pas entièrement pertinente. En effet, les demandes de renseignements liées à la TVA peuvent en principe être ramenées à un nombre restreint de renseignements types, et la réglementation relative à la TVA repose sur une base européenne commune. Étant donné que l'échange de renseignements en matière d'impôts directs est beaucoup plus hétérogène, tant au niveau de la forme que du contenu et de la base juridique, il est impossible d'atteindre le même niveau de standardisation.

En ce qui concerne les demandes formulées par la Belgique ainsi que les informations qu'elle fournit spontanément, les services fiscaux doivent privilégier le formulaire type annexé à une instruction du 27 novembre 1996. Depuis, des groupes de travail européens ont également établi des formulaires types électroniques dans les domaines suivants :

- demandes d'informations ;
- échange spontané de renseignements ;
- accusés de réception ;
- formulaires de retour d'information.

La phase d'élaboration des modèles est très avancée.

L'administration indique que, d'après le dernier calendrier arrêté par la Commission européenne le 8 septembre 2010, la version produit des formulaires électroniques devrait être disponible pour les États membres le 15 octobre 2010 et que la date de production est fixée au 15 décembre 2010.

Commentaire de  
l'administration

Les formulaires européens uniformisés ne recueillent pas l'unanimité auprès des services concernés. Les modèles sont, par exemple, très longs (28 pages pour la demande d'informations) et comportent de nombreux menus dans lesquels il faut opérer un choix, ce qui nuit à la clarté et à la convivialité.

En revanche, les formulaires uniformisés offrent l'avantage qu'il suffit de traduire les zones de textes libres, tandis que le texte de base et les menus choisis apparaissent automatiquement dans la langue de l'utilisateur. Toutefois, ces zones libres devront probablement être utilisées de manière intensive.

Comme mentionné plus haut, c'est BOWint qui assure l'échange automatique de données sur la base de la convention de l'OCDE et de la directive relative à l'épargne.

<sup>66</sup> Standing Committee on Administrative Cooperation.

<sup>67</sup> Common Communication Network.

### 2.2.3 Système de suivi adéquat

#### *Système de suivi du DLO*

En attendant la nouvelle application automatisée «Stirint», le suivi administratif de l'échange international de données est encore assuré manuellement par le «bureau d'ordre»<sup>68</sup>. Dans les registres globaux des dossiers traités par le service des relations internationales, celui-ci relève annuellement (contre deux fois par an auparavant) les dossiers en souffrance (porteur du sigle «IN») pour ensuite transmettre la liste au chef de service du DLO. Ce dernier décide alors s'il y a lieu de transmettre ces dossiers à l'agent chargé de les traiter et d'envoyer éventuellement une lettre de rappel pour ceux d'entre eux où aucune réponse n'est parvenue dans les délais prévus par l'instruction administrative applicable de 1996<sup>69</sup>.

Le DLO tient momentanément deux bases de données statistiques distinctes<sup>70</sup>, respectivement pour les dossiers en français et en néerlandais. Toutefois, le module DLO de Stirint devrait reprendre la tâche de ces deux bases de données. En principe, le module devrait être prêt au cours de 2011. Il assurerait notamment la gestion du *workflow* de l'échange international de renseignements sur demande et de l'échange spontané de renseignements. Ce module prévoit en outre un système de suivi automatisé comprenant des lettres de rappel, ainsi que la possibilité de mesurer les délais de traitement et l'élaboration de statistiques.

La possibilité d'assurer le suivi central et l'analyse des majorations d'impôts résultant d'informations obtenues à l'étranger en leur attribuant un code statistique sur le bordereau de données n'est pas utilisée pour l'instant.

#### *Système de suivi de l'ISI*

À l'ISI, l'échange de données international peut être réparti en quatre catégories : demandes de renseignements adressées à d'autres pays, demandes de renseignements provenant de l'étranger, informations données spontanément à d'autres pays et informations fournies spontanément par d'autres pays. L'ISI ne pratique donc pas l'échange automatique de données. Tous les échanges de données sont repris dans la base de données Etrang de l'ISI. Un suivi manuel est assuré par le système Tickler, qui permet d'envoyer un rappel au sujet du dossier après l'écoulement d'un délai de réponse prédéterminé (en fonction de la complexité de la demande). Le bureau d'ordre de l'ISI effectue cette vérification deux fois par mois. La base de données Etrang de l'ISI, établie à l'origine en Excel, a été transposée depuis quelques années en Access pour rencontrer les exigences posées au SPF Finances dans le cadre de la gestion des performances. Divers indicateurs ont été introduits dans ce cadre depuis 2002. Ils tiennent lieu de signaux pour le suivi et l'assistance et ont été fixés sur la base d'objectifs de gestion. L'ISI retient trois indicateurs de performance au niveau de l'assistance internationale :

- les demandes de renseignements adressées à l'étranger ou les informations envoyées de l'étranger ;

<sup>68</sup> Il s'agit en fait d'un secrétariat comprenant trois membres du personnel de niveau B ou C.

<sup>69</sup> Voir l'instruction du 27 novembre 1996 (n° 39) qui prévoit un délai d'un mois lorsque les renseignements sont disponibles dans le dossier fiscal du contribuable concerné, et un délai de quatre mois lorsqu'une enquête est nécessaire pour réunir les renseignements demandés.

<sup>70</sup> En Excel depuis 1992 et en Access depuis 2007.

- le délai de réponse aux administrations fiscales d'autres pays ;
- les dossiers concernés par la coopération internationale.

Le suivi de la réalisation des objectifs de gestion est assuré par l'auditeur général de l'administration centrale de l'ISI. Il examine deux fois par an avec les divers directeurs de l'ISI les résultats des indicateurs de performance de chaque direction.

D'autres instruments de suivi qui peuvent être cités sont les tableaux de bord (TBT) et le cockpit de gestion (depuis 2010), lancés à l'intention de l'administrateur de la lutte contre la fraude. Ces instruments comportent notamment quelques indicateurs supplémentaires concernant la coopération internationale, tels que le nombre de contrôles multilatéraux impliquant l'ISI, le pourcentage de demandes de l'étranger ayant fait l'objet d'une réponse en temps voulu et le nombre de renseignements fournis spontanément à d'autres pays.

Fin 2010, l'ISI avait prévu d'organiser un séminaire stratégique au cours duquel les indicateurs de performance utilisés seraient entre autres analysés afin de les adapter ou, le cas échéant, de les affiner.

#### **2.2.4 Partage d'expériences et de meilleures pratiques**

Au SPF Finances, les contrôles multilatéraux effectués dans le cadre de Fiscalis et l'échange de données dans le cadre des accords transfrontaliers relèvent des expériences et meilleures pratiques. Il existe néanmoins quelques points à améliorer en la matière, qui sont exposés ci-après.

##### *Meilleures pratiques du programme Fiscalis*

Le programme Fiscalis 2008-2013<sup>71</sup> vise à améliorer le fonctionnement des systèmes fiscaux dans le marché intérieur en intensifiant la coopération entre les pays participants, leurs services publics et fonctionnaires. Ses objectifs spécifiques sont notamment de :

- promouvoir un échange d'informations et une coopération administrative efficaces, efficaces et intensifs ;
- permettre aux fonctionnaires d'atteindre un degré élevé de connaissance du droit communautaire et de sa mise en œuvre dans les États membres.

Il ressort des conclusions du programme Fiscalis 2003-2007 que :

- les actions communes (séminaires, échange de fonctionnaires, contrôles et groupes de projet) ont encouragé une coopération élargie à divers autres sujets et la constitution de réseaux de fonctionnaires fiscaux ;
- chaque pays participant dispose de bonnes pratiques au niveau du partage de connaissances. La diffusion des informations reste toutefois limitée à un cercle restreint, et il n'existe pas d'approche structurée générale du partage des connaissances ;

<sup>71</sup> Instauré par la décision n° 1482/2007/CE du Parlement européen et du Conseil.

- les contrôles multilatéraux constituent un instrument essentiel de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscale. En outre, ils ont un effet très dissuasif pour les contribuables qui veulent abuser du système fiscal. Bref, des contrôles simultanés garantissent une meilleure vérification des prix de transfert, des opérations de financement, des manipulations de prix et des répartitions des coûts, des revenus non déclarés, du blanchiment de capitaux, des pratiques de corruption, des commissions occultes, ainsi que des paiements et opérations illégaux impliquant des paradis fiscaux. Fiscalis recommande donc la pratique de contrôles multilatéraux à tous les États membres.

Au cours de l'exercice 2008, 67 fonctionnaires belges ont réalisé certains objectifs du plan de travail de Fiscalis. Ils ont en particulier souligné l'utilité de la vérification des prix de transfert (*transfer pricing*)<sup>72</sup>. Les données transmises par des administrations fiscales étrangères ont fait apparaître que plusieurs multinationales étaient obligées, dans différents États membres, de remplir un formulaire selon le modèle de l'*Intra European Organisation of Tax Administration (IOTA)*. La cellule Prix de transfert<sup>73</sup> a élargi ses connaissances grâce au réseautage international (échange d'informations suite à la rencontre avec des experts d'autres États membres) et, depuis lors, elle utilise également ce questionnaire. Il permet d'opérer une meilleure sélection des sociétés qui seront soumises à un contrôle des prix de transfert.

Les fonctionnaires participants ont néanmoins toute latitude pour diffuser les connaissances acquises dans un cercle de travail restreint ou plus large.

La rapidité de communication représente une valeur ajoutée dans la détection de la fraude. Le contact direct facilite l'interprétation correcte d'une législation fiscale ou comptable.

Ces contrôles multilatéraux ont un effet préventif pour les contribuables et leurs consultants. Dans 75% des fichiers sélectionnés, des majorations d'impôts importantes ont été notées, tant au niveau de la TVA que des impôts directs.

#### *Points à améliorer dans l'exécution de contrôles multilatéraux*

##### a) Constatations effectuées dans le cadre de Fiscalis

La réalisation de tels contrôles est souvent ralentie par des informations de base insuffisantes. Les contrôles multilatéraux sont souvent plus difficiles au niveau de la préparation, des procédures et de leur déroulement. De plus, un contrôle multilatéral concernant les impôts directs requiert, contrairement à la législation européenne relative à la TVA, une connaissance de l'imposition directe dans chaque pays partenaire participant au contrôle. La barrière de la langue constitue encore souvent un obstacle à la participation à un contrôle multilatéral.

<sup>72</sup> Le *prix de transfert* ou le prix de cession interne renvoie au prix des biens et services en cas de transactions transfrontalières. Certaines entreprises multinationales tentent d'optimiser leurs bénéfices en fixant avec précision le prix de cession interne. Afin de protéger tant les autorités nationales que le contribuable, l'OCDE a publié plusieurs directives concernant ces prix de transfert.

<sup>73</sup> La cellule Prix de transfert du SPF Finances est chargée du contrôle fiscal effectué sous l'angle des prix de transfert.

La haute direction n'est pas toujours convaincue de la priorité à accorder à un contrôle multilatéral, étant donné les effectifs limités dans certains services et la somme de travail qu'il requiert. Le délai d'exécution d'un contrôle multilatéral en est souvent affecté, ce qui ne permet pas toujours de le réaliser dans un délai raisonnable. L'ampleur de la coopération internationale est donc en grande partie tributaire des participants et de la place qu'ils occupent au sein des services nationaux.

Si la nécessité d'organiser des actions au niveau des impôts directs se précise, il n'en demeure pas moins que les actions organisées dans le cadre du programme Fiscalis s'attachent principalement aux impôts indirects.

En l'absence de retour d'information structuré entre les pays participants au sujet des résultats des activités, les données disponibles sur les résultats du programme sont insuffisantes.

En ce qui concerne l'échange international de données lié à l'exécution d'un contrôle multilatéral, la Belgique n'a toujours aucun réseau sécurisé à sa disposition. Par conséquent, des noms d'emprunt sont utilisés pour expédier les données, ou le choix se porte sur un envoi traditionnel de documents sur papier.

#### b) Éléments cités dans la littérature spécialisée

Les thèmes principalement abordés dans la littérature spécialisée<sup>74</sup> sont le délai de conservation et le principe de réciprocité.

Pour assurer l'efficacité et l'efficience du contrôle, il importe que tous les États membres aient adopté l'obligation fiscale de tenir à jour et de conserver les documents en respectant un délai de conservation univoque. En cas de contrôle multilatéral, le service de taxation de l'État membre dont le délai de conservation est le plus court détermine combien d'années fiscales peuvent être examinées dans le cadre du contrôle multilatéral. Par ailleurs, la plupart des pays disposent de règles spécifiques en matière de conservation des données numériques. Parfois, les délais de conservation de ces données divergent. Il existe parfois aussi des dispositions différentes quant au type d'informations qui peuvent être conservées électroniquement, à la conversion des données et à la conservation de documents tantôt papier, tantôt numériques.

Pour réaliser un contrôle multilatéral de manière efficace et efficiente, il est souhaitable de fixer une obligation de conservation claire et de préciser en outre les conditions de conservation des données numériques.

Lorsqu'ils réalisent un contrôle intracommunautaire, les États membres établissent un plan de contrôle commun. Le domaine de contrôle est déterminé par le pays disposant des compétences de contrôle les moins étendues.

#### *Mesures du SPF Finances*

Le SPF Finances a pris il y a peu des mesures structurelles pour améliorer l'efficacité des contrôles multilatéraux. Ainsi, il a :

- créé une cellule d'appui aux contrôles internationaux en 2009 pour accompagner, organiser et suivre tous les dossiers sélectionnés ;

<sup>74</sup> Lisette van der Hel-van Dijk, *Europese samenwerking en spelregels voor een intracommunautaire belastingcontrole*, Breukelen: Nyenrode Universiteit, avril 2009, p. 339.



- développé une application *sharepoint*, qui permet, pour chaque contrôle multilatéral, de rassembler toutes les informations sur une plate-forme commune consultable sur l'intranet. Cette application favorise le partage de connaissances;
- étendu l'ensemble des tâches des coordinateurs régionaux. Ces cinq coordinateurs assisteront les contrôleurs des impôts locaux dans la sélection et l'exécution des contrôles multilatéraux.

### *Accords transfrontaliers*

Un accord transfrontalier permet l'échange direct de renseignements sur demande et l'échange spontané de renseignements entre plusieurs services de taxation, sans intervention des services centraux. Les accords transfrontaliers ont donc pour but d'accélérer l'échange d'informations entre fonctionnaires des zones frontalières plutôt que de passer par la voie classique, plus lente, d'échanges via le CLO et le DLO. En matière d'impôts directs, ces échanges se limitent aux informations immédiatement disponibles dans les services. Contrairement aux contrôles multilatéraux, les contrôles frontaliers concernent généralement des dossiers simples où l'on s'efforce surtout d'empêcher, par exemple, que des contribuables habitant dans la région frontalière déduisent deux fois leurs frais. Des projets pilotes bilatéraux, conclus notamment avec la France et les Pays-Bas, donnent de bons résultats.

Les délais de réponse aux demandes ont été écourtés.

Le contact direct et plus rapide entre les agents du fisc locaux accroît l'efficacité d'un contrôle.

Un retour d'information est généralement demandé dans le cadre des contrôles transfrontaliers. Il est utile pour savoir si les renseignements fournis ont été utilisés en vue de la taxation et contribue en outre à motiver le personnel. Par ailleurs, ce retour est également important pour convaincre la haute direction que son personnel œuvre dans l'intérêt non seulement des autres États, mais également de la Belgique.

Début 2010, la Belgique a signé une déclaration commune distincte avec les Pays-Bas, qui prévoit une coopération transfrontalière directe permettant un examen simultané des livres comptables. Cette déclaration vise à intensifier les examens simultanés des livres dans une zone géographique délimitée. De tels examens permettent de renforcer l'efficacité de l'échange de renseignements et de la lutte contre l'évasion fiscale dans la zone frontalière. Tous les ans, des réunions d'évaluation sont organisées, notamment pour formuler des propositions d'amélioration. L'analyse de risques joue un rôle important lors de la sélection de dossiers en vue d'examens simultanés des livres. C'est également le cas de la connaissance du terrain du fonctionnaire local. Les coordinateurs régionaux, néerlandais et belges, choisissent les dossiers communs et prêtent leur assistance aux agents qui exécutent ces contrôles simultanés. La Belgique a conclu un accord comparable avec la France.

### *Points à améliorer en matière de meilleures pratiques*

En raison de l'existence du secret bancaire, la Belgique ne peut échanger d'informations sur les comptes bancaires. En application du principe de réciprocité, elle ne reçoit donc pas de données bancaires des autres pays avec lesquels elle a conclu des conventions. Tant que les protocoles d'échange de données bancaires n'auront pas été ratifiés, cette problématique restera d'actualité.



L'extension du *mail CNN* sécurisé aux services concernés n'a pas encore été réglée en Belgique. Par conséquent, les données à caractère personnel ne sont pas encore envoyées par courriel, contrairement à ce qui se passe aux Pays-Bas où le CLO place les informations obtenues dans des dossiers électroniques distincts consultables par les régions.

### 2.3 Conclusion

Les conventions préventives de la double imposition et les accords administratifs internationaux sont négociés par le service Impôts sur les revenus - International de l'AAF. L'application pratique des conventions et accords relève de la compétence des administrations fiscales, à savoir du DLO et de l'ISI. En matière de dossiers de fraude, l'ISI est la seule autorité compétente pour l'échange de renseignements qui, dans la pratique, se déroule sur demande ou spontanément. La structure organisationnelle semble donc adaptée aux diverses tâches liées à l'échange international de données.

Toutefois, la demande d'effectifs supplémentaires en raison des nouvelles missions légales n'a été satisfaite qu'en partie. De plus, il n'a pas encore été accédé à la demande urgente visant à assurer une formation fiscale adéquate en matière de revenus étrangers et de coopération internationale.

En ce qui concerne le traitement des renseignements échangés, le service Gestion des risques est responsable de la sélection des dossiers à contrôler. À ce jour, elle est effectuée en vue de contrôles organisés dans le cadre de la directive relative à l'épargne et de contrôles multilatéraux. Le SPF Finances ne dispose toutefois pas d'un cadre législatif clair en matière de liaison et d'échange de bases de données dans le but d'utiliser les techniques de gestion des risques.

Les données échangées sont provisoirement conservées dans des bases de données distinctes, en fonction de la forme de coopération internationale et de l'autorité compétente. Il convient donc d'établir une base de données uniforme, comme prévu dans l'application Stirint.

L'importance d'une analyse de risques adéquate ira croissant à mesure que le flux de données échangées automatiquement augmentera. La méthode utilisée dans le cadre de la directive relative à l'épargne pourrait servir d'exemple. Par contre, la gestion du flux de données en vue de leur échange automatique dans le cadre de la convention de l'OCDE en est encore à ses débuts.

Le taux d'identification, c'est-à-dire le lien établi entre les données reçues et un numéro national ou un numéro d'entreprise, qui permet d'utiliser ces données pour percevoir l'impôt, a déjà progressé. D'autres avancées sont pourtant nécessaires pour que le SPF Finances puisse faire un usage optimal de tous les renseignements reçus.

En général, une standardisation et une automatisation poussées, comme dans le cas de la TVA, accroît l'efficacité de l'échange international de renseignements. Mais les autorités compétentes concernées doutent de l'efficacité de cette standardisation, en raison du manque de convivialité et de clarté des formulaires modèles européens.

Dans la pratique quotidienne, le suivi des dossiers est toujours assuré en grande partie manuellement. Il en résulte clairement des inconvénients : l'enregistrement et le suivi manuels compliquent, en effet, l'obtention rapide d'informations de gestion précises et d'actualité.

La question qui se pose dès lors est de savoir pourquoi – en attendant la nouvelle application automatique Stirint – les deux bases de données existant au sein du DLO (ou mieux encore, une seule base fusionnée) n'ont pas été utilisées comme informations de gestion et pour le suivi central des dossiers liés à la coopération internationale.

Selon l'administration, l'existence de deux bases de données trouve son origine dans l'ancienne structure des services centraux. L'échange d'informations y était en effet effectué dans deux services distincts (francophone/néerlandophone). Le service DLO s'attèle actuellement à l'élaboration d'une seule base uniforme tant pour les dossiers francophones que néerlandophones. Dans l'attente de l'utilisation de l'application Stirint, cette base de données sera utilisée à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2011.

Il convient de rendre la nouvelle application Stirint opérationnelle le plus rapidement possible, de même que ses différents modules, afin de disposer d'un instrument de gestion et de suivi. Le module Stirint sera très probablement opérationnel au cours de l'année 2011 au DLO, mais pas encore à l'ISI.

Le SPF Finances considère les contrôles multilatéraux et les contrôles transfrontaliers comme des meilleures pratiques. Ils favorisent un échange d'informations et une coopération administrative efficaces et intensifs. La constitution de réseaux entre les agents du fisc concernés, le partage de connaissances et le retour d'information sont des éléments motivants. Les lignes de communication rapides et directes constituent en particulier un élément-clé pour détecter la fraude, et elles ont de surcroît un effet dissuasif.

La mise en œuvre de ces meilleures pratiques est toutefois améliorable sur les points suivants :

- Pour le moment, la Belgique ne dispose pas encore d'un réseau sécurisé pour échanger des renseignements (envoi de courriels).
- Les agents du fisc concernés ont souvent des informations de base insuffisantes, ce qui ralentit le traitement des dossiers complexes.
- Un retour d'information structuré fait momentanément défaut.

## Chapitre 3

### Résultats de l'échange international de données

Ce chapitre donne un aperçu chiffré des résultats de l'échange international de données. Il examine en outre si la collecte et le traitement des informations fournissent une image exhaustive, fiable et contrôlable de la situation et si les informations arrivent à destination en temps voulu. En ce qui concerne ce dernier aspect, plusieurs dossiers ont été analysés sur la base d'un échantillon anonymisé.

#### 3.1 Accords transfrontaliers conclus avec la France et les Pays-Bas

Les accords transfrontaliers constituent une méthode d'échange d'informations relativement aisée, puisqu'ils permettent une communication directe entre des personnes de contact désignées dans des zones frontalières bien délimitées.

L'accord transfrontalier conclu avec la France est en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2006. Le nombre d'échanges de renseignements a tendance à augmenter. On observe cependant que la France prend nettement plus d'initiatives que la Belgique à cet égard, ce qui se traduit principalement par le nombre réduit de communications spontanées émanant de la Belgique.

Tableau 5 – Échange de données entre la Belgique et la France

BE → FR	2007	2008	2009
Communication spontanée de renseignements de la Belgique à la France	4	2	1
Demandes belges adressées à la France	18	62	71
<b>Total</b>	22	64	72
FR → BE	2007	2008	2009
Communication spontanée de renseignements de la France à la Belgique	39	9	34
Demandes françaises adressées à la Belgique	66	95	87
<b>Total</b>	105	104	121

L'accord transfrontalier conclu avec les Pays-Bas est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2008. Comme la première évaluation était prévue pour la fin 2010, les résultats n'étaient pas encore connus à la clôture du présent audit.

### 3.2 Contrôles multilatéraux

Tableau 6 – Contrôles multilatéraux

	2006	2007	2008	2009
Organisés par d'autres États membres avec la coopération de la Belgique	7	5	18	11
Organisés par la Belgique	4	4	9	19
<b>Total</b>	<b>11</b>	<b>9</b>	<b>27</b>	<b>30</b>

Le tableau ci-avant montre que la Belgique prend de plus en plus souvent l'initiative d'organiser un contrôle multilatéral. Les chiffres doivent cependant être interprétés avec la prudence nécessaire. En effet, l'ampleur d'un contrôle peut varier considérablement et, bien que certains contrôles multilatéraux se composent de nombreux sous-dossiers, ils sont comptabilisés comme un seul dossier de base à des fins statistiques.

Une grande majorité des contrôles multilatéraux concerne tant la TVA que les impôts directs. Sur les treize contrôles multilatéraux entamés en 2008, deux étaient terminés au 12 avril 2010.

Les contrôles multilatéraux donnent souvent des résultats spectaculaires. Outre les recettes directes qui peuvent atteindre des millions d'euros, on rapporte également des effets positifs indirects, sous la forme d'un respect accru de la législation fiscale (effet dissuasif).

### 3.3 Directive relative à l'épargne

L'échange d'informations conformément à la directive relative à l'épargne dépend de l'utilité des renseignements fournis et du traitement que l'administration centrale leur réserve. En effet, seule une partie des données brutes que la Belgique reçoit de l'étranger fera finalement l'objet d'un contrôle fiscal.

À cet égard, les travaux de l'administration centrale se déroulent comme suit :

- 1) Réception des données brutes en provenance de l'étranger. Pour diverses raisons, ces renseignements ne sont pas toujours utilisables. Il arrive que des fichiers soient illisibles, que les données à fournir lors de l'ouverture d'un compte n'aient pas été convenues uniformément entre les États, etc.
- 2) Traitement des différentes données enregistrées visant à attribuer les informations à des contribuables identifiés par le biais de leur numéro national. Cette opération n'est que partiellement automatisée. Dans les autres cas, il convient d'évaluer s'il vaut la peine d'entamer une identification manuelle qui prendra beaucoup de temps.
- 3) Regroupement, par ménage imposable, des paiements d'intérêts qui peuvent être attribués à des personnes identifiées.
- 4) Limitation, par le biais de l'analyse de risques, du résultat provisoire à un certain nombre de dossiers que les services de contrôle seront en mesure de vérifier.

Le contrôle de ces dossiers peut amener à établir un supplément d'impôt, éventuellement pour plusieurs exercices d'imposition. Les suppléments ne découlent pas seulement d'intérêts non déclarés. En effet, lorsque les services de contrôle apprennent qu'un compte est détenu à l'étranger, ils sont souvent amenés à découvrir des revenus étrangers, immobiliers ou professionnels, non déclarés.

La Cour des comptes a demandé que lui soient transmis les résultats des informations reçues de l'étranger en matière de paiement d'intérêts pour 2005 et 2006<sup>75</sup>. Ces dossiers sont, pour la plupart, clôturés et leurs résultats (au 17 février 2010) peuvent donc être comparés.

**Tableau 7 – Résultats concernant la directive relative à l'épargne pour 2005 et 2006**

	2005	2006
Nombre d'enregistrements reçus	168.909	226.860
Données identifiables (à attribuer à un contribuable)	65.205	192.753
Taux d'identification	39 %	85 %
Groupement par déclaration dans l'IPP (nombre de ménages fiscaux)	28.540	106.275
Nombre de dossiers retenus après l'analyse de risques	2.113 <sup>76</sup>	6.510 <sup>77</sup>
Pourcentage de dossiers clôturés au 17/02/2010	88,26 %	71,72 %
Pourcentage de ces dossiers ayant donné lieu à une majoration de la base taxable	67,02 %	76,70 %
Montant total des majorations de la base taxable	23.002.699 euros (exercices 2004 à 2008)	74.998.251 euros (exercices 2003 à 2009)
	Dont, seulement pour l'exercice 2006 : 10.799.519 euros	Dont, seulement pour l'exercice 2007 : 26.799.374 euros
Majorations avec l'accord du contribuable	94 %	94 %

On note un progrès important au niveau de l'identification des bénéficiaires de revenus de l'épargne.

Comme on pouvait s'y attendre, une partie considérable des majorations d'impôts concerne les intérêts d'origine étrangère déclarés. On constatera toutefois qu'au moins un quart des suppléments d'impôts résulte d'autres types de revenus étrangers.

<sup>75</sup> À la clôture de l'audit, les résultats concernant les informations relatives à 2007 n'étaient pas encore disponibles.

<sup>76</sup> Le nombre de dossiers retenus en 2005 représente 87 % du montant total des paiements d'intérêts communiqués.

<sup>77</sup> Le nombre de dossiers retenus en 2006 représente 65 % du montant total des paiements d'intérêts communiqués. La diminution du pourcentage en 2006 s'explique en partie par le fait que les dossiers sélectionnés pour 2005 ont également été vérifiés pour 2006.

### 3.4 Inspection spéciale des impôts (ISI)

Le tableau ci-après reprend le nombre d'échanges d'informations entre l'ISI et des administrations fiscales étrangères en matière d'impôts directs<sup>78</sup>. Il s'agit principalement d'échanges avec les pays limitrophes. L'ISI ne pratique pas l'échange automatique.

Tableau 8 – Échange d'informations entre l'ISI et l'étranger en matière d'impôts directs

Nombre d'échanges	2008	2009
Demandes provenant de l'étranger	15	15
Demandes adressées à l'étranger	51	47
Échanges spontanés destinés à l'étranger	28	23
Échanges spontanés venant de l'étranger	5	6
<b>Total</b>	<b>98</b>	<b>91</b>

Ces nombres n'ont pas été enregistrés selon une corrélation univoque. Un seul échange peut donc concerner plusieurs contribuables (dossiers). Par exemple, la liste dite « du Liechtenstein » de 2008 – qui a permis à l'ISI d'ouvrir toute une série de dossiers grâce aux données fournies par le fisc allemand au sujet de détenteurs belges de comptes auprès d'une banque du Liechtenstein – a été comptabilisée comme un seul échange. Au 24 février 2010, cette affaire avait rapporté 6.570.000 euros à titre d'impôts, en ce compris les majorations d'impôts. Deux dossiers ont été transmis à d'autres États membres.

À l'avenir, les échanges seront comptabilisés par relation<sup>79</sup>, ce qui entraînera probablement un accroissement sensible de leur nombre, étant donné que, pour l'ISI, un seul échange de données implique généralement plusieurs contribuables.

Le plan de management 2010 de l'ISI souligne la nécessité d'une coopération internationale efficace et fait de son extension un objectif.

L'ISI assure le suivi de ses propres actions et de la réalisation des objectifs par le biais du système de gestion des performances.

Tableau 9 – Résultats des indicateurs de performance

Indicateur	Norme	Résultat 2009
Nombre de dossiers impliquant une coopération internationale sur le nombre de dossiers traités	10%	Onze inspections des impôts directs de l'ISI sur 25 n'atteignent pas la norme.
Nombre de dossiers comportant un échange international par rapport au nombre d'inspections	1 par an	Sur les neuf directions régionales, trois n'atteignent pas la norme.
Délai moyen de réponse aux administrations fiscales étrangères	6 mois	Une direction régionale sur quatre n'atteint pas la norme.

<sup>78</sup> L'ISI recourt proportionnellement bien davantage aux échanges dans le domaine de la TVA, en particulier dans le cadre de la lutte contre la fraude carrousel, pour laquelle une direction spécialisée a été créée. Voir également Cour des comptes, *Fraude intracommunautaire à la TVA*, mars 2009. Disponible sur le site [www.courdescomptes.be](http://www.courdescomptes.be).

<sup>79</sup> Lorsqu'un échange d'informations porte sur plusieurs contribuables, le nombre d'échanges correspond au nombre de relations concernées entre les contribuables.

Au cours d'entretiens avec des responsables de l'ISI, plusieurs pistes susceptibles de développer le nombre d'échanges avec l'étranger ont été évoquées.

- **Élargissement de la compétence de l'ISI**  
Actuellement, la compétence de l'ISI se limite à adresser des demandes à l'étranger et à fournir spontanément des renseignements à d'autres pays. Par contre, la réception de données passe par l'Afer, qui doit déterminer dans chaque cas s'il s'agit d'une affaire de fraude grave ou organisée. La seule exception à cette règle est que l'ISI peut recevoir directement des demandes provenant des Pays-Bas et de France et fournir spontanément des renseignements à ces deux pays. Étant donné qu'elle entretient de bonnes relations avec ses contreparties spécialisées à l'étranger, l'ISI est demandeuse d'une compétence d'échanges généralisée dans les dossiers de fraude grave.
- **Extension des possibilités de traduction**  
Il est rare que la langue pose problème lors de la formulation de demandes ou la fourniture spontanée d'informations. Il n'en va pas de même pour les pièces justificatives qui sont souvent annexées à la réponse provenant de l'étranger, mais qui sont généralement rédigées dans la langue d'origine.
- **Harmonisation européenne de certains aspects des législations nationales**  
La législation nationale interne des États impliqués dans l'échange contient parfois des limitations importantes, notamment au niveau des délais d'examen et d'imposition, ainsi que du secret bancaire. Sur la base du principe de réciprocité, l'échange se réduit alors au plus petit commun diviseur.  
Pour surmonter ces obstacles, une intervention au niveau de l'UE s'impose, soit par le biais d'une initiative législative communautaire, soit en encourageant l'harmonisation des dispositions légales nationales.
- **Formation solide et adaptée**  
En matière de coopération internationale, il importe de prévoir une formation solide et une assistance aux fonctionnaires. Un signal négatif a été donné à cet égard lors de la suppression de la formation certifiée «Échange d'informations avec l'étranger» organisée par le SPF Finances. Actuellement, l'ISI n'offre qu'une formation de base limitée à ses nouveaux collaborateurs. Il est évident que de nombreux agents hésitent à prendre des initiatives dans le domaine de la coopération internationale.
- **Instructions claires et dispensées en temps voulu concernant l'assistance internationale**  
L'instruction de base date de 1996 et une mise à jour s'impose.
- **Attachés fiscaux belges à l'étranger**  
La désignation d'attachés fiscaux belges à l'étranger, et en particulier dans les pays limitrophes, comme points de contact direct facilitera l'échange international de données. La France, par exemple, dispose déjà d'un attaché fiscal en Belgique pour les impôts directs et la TVA.
- **Concertation dans le cas d'États partenaires peu obligeants**  
Certains États répondent de manière beaucoup moins précise à des demandes ou interprètent certains articles des conventions de manière très restrictive. Il serait souhaitable à cet égard de coordonner l'approche politique et diplomatique au niveau belge et européen.

### 3.5 Échange automatique de données

#### 3.5.1 Échange spécifique d'informations concernant des biens immobiliers

Les accords administratifs conclus entre la Belgique et neuf États partenaires prévoient l'échange automatique d'informations concernant des biens immobiliers.

Bien qu'en vertu des conventions préventives de la double imposition, le pouvoir d'imposition sur un bien immobilier de Belges séjournant à l'étranger revient à l'État où ce bien est situé, il est utile, pour le fisc belge, d'obtenir ces informations. En effet, les autres revenus pourraient être soumis à un taux d'imposition supérieur en vertu de la réserve de progressivité. Par ailleurs, la possession d'un bien immobilier à l'étranger peut également indiquer une aisance supérieure à celle qu'attestent les revenus déclarés et, dès lors, donner lieu à une taxation par signes et indices.

En pratique, l'échange de données relatives aux biens immobiliers s'est limité jusqu'à présent à la réception unique d'un cédérom des services fiscaux français et néerlandais.

Une première explication réside dans le fait qu'aucune norme n'a encore été convenue au niveau international pour organiser l'échange électronique de manière efficiente.

Pour des raisons internes, le fisc fédéral n'est pas en mesure de fournir toutes les données que l'étranger lui demande et, en vertu du principe de réciprocité, la Belgique peut difficilement demander des informations qu'elle ne peut pas fournir elle-même.

#### 3.5.2 Données diverses

Dans le cadre de la convention de l'OCDE, la Belgique échange automatiquement des informations avec une série d'États partenaires. Il s'agit principalement de données concernant des bénéficiaires, des salaires, des pensions et des revenus de remplacement.

Ainsi, en septembre et octobre 2009, 26 partenaires ont reçu près de 900.000 renseignements relatifs à l'année de revenus 2007. Le choix de ces États repose sur le fait qu'un accord de coopération administrative est en vigueur ou le sera probablement à l'avenir.

Logiquement, la plupart des informations sont destinées à la France et à d'autres pays limitrophes, mais l'échange automatique n'existe pas avec le Luxembourg.

À la clôture de l'audit, les renseignements relatifs à l'année de revenus 2008 n'avaient pas encore été envoyés à l'étranger.

Depuis 2009, les données reçues sont introduites dans *Belcotax-on-web international* (BOWint). À cet effet, elles doivent toutefois pouvoir être attribuées préalablement à un contribuable. Actuellement, cette identification ne fonctionne que dans 55% des cas. On espère pouvoir atteindre un taux d'identification de 80% une fois que les difficultés initiales seront surmontées et que les conventions internationales auront été améliorées. Pour les autres enregistrements, une tentative d'identification manuelle peut être envisagée, mais elle est très fastidieuse et demanderait l'implication d'effectifs supplémentaires.



Les données automatiques envoyées par des administrations fiscales étrangères sont, en grande majorité, parvenues à l'administration fiscale belge au cours de la période mars-avril 2009. À la clôture de l'audit, elles n'étaient pas encore introduites dans BOWint.

### 3.6 Échange spontané de renseignements et échange sur demande

À la suite d'une décision de la Commission européenne, le mode de décompte a été adapté à la mi-2009. Auparavant, chaque échange était compté comme une unité. À partir du 1<sup>er</sup> juillet 2009, l'attention porte sur le nombre de relations comprises dans l'échange. Par exemple, une demande concernant un contribuable belge et dix contribuables étrangers sera dorénavant enregistrée comme dix demandes. La comparaison entre les chiffres d'avant et après 2009 peut en être compliquée, surtout pour l'ISI où un seul échange concerne pratiquement toujours plusieurs relations. Par contre, pour l'Afer, l'impact restera limité, puisque, jusqu'ici, la plupart des échanges ne concernaient qu'une seule relation.

Tableau 10 – Aperçu du nombre d'échanges entre la Belgique et certains pays concernés

	2008		2009	
	#	# pays	#	# pays
Demandes formulées par la Belgique à l'égard d'un pays de l'UE	368	15	297	16
Demandes formulées par la Belgique à l'égard d'un pays non membre de l'UE	12	8	12	9
<b>Total</b>	<b>380</b>	<b>23</b>	<b>309</b>	<b>25</b>
Demandes formulées par un pays de l'UE à l'égard de la Belgique	94	15	158	15
Demandes formulées par un pays non membre de l'UE à l'égard de la Belgique	25	5	99	11
<b>Total</b>	<b>119</b>	<b>20</b>	<b>257</b>	<b>26</b>
Renseignements fournis spontanément par la Belgique à un pays de l'UE	77	14	71	15
Renseignements fournis spontanément par la Belgique à un pays non membre de l'UE	12	12	8	6
<b>Total</b>	<b>89</b>	<b>26</b>	<b>79</b>	<b>21</b>
Renseignements fournis spontanément par un pays de l'UE à la Belgique	129	13	197	12
Renseignements fournis spontanément par un pays non membre de l'UE à la Belgique	4	2	6	4
<b>Total</b>	<b>133</b>	<b>15</b>	<b>203</b>	<b>16</b>

Il ressort des informations détaillées à la base de ce tableau synthétique que ce sont les pays limitrophes de la Belgique qui représentent la majorité des échanges, tant pour les renseignements demandés que fournis. Cependant, les demandes adressées à l'Allemagne (29 au total pour 2008 et 2009) sont nettement moins nombreuses que celles formulées à l'égard de la France (265) et des Pays-Bas (266). La barrière de la langue joue probablement un rôle dans ce cas, de même que l'absence d'accord de coopération administrative en matière d'impôts directs.

La croissance importante des demandes provenant de pays non membres de l'UE (de 25 en 2008 à 99 en 2009) s'explique entièrement par quelques demandes de la fédération de Russie au sujet d'enquêtes concernant ses propres ressortissants et leurs transactions avec plusieurs contribuables belges. Cet exemple illustre combien la nouvelle méthode de comptage par relation complique la comparaison entre les chiffres recueillis avant et après le 1<sup>er</sup> juillet 2009.

Les Pays-Bas occupent une place particulière en ce qui concerne les communications spontanées à la Belgique en provenance d'un pays de l'UE. Une majorité de ces échanges concerne la situation suivante. Un habitant du royaume des Pays-Bas travaille en Belgique et y introduit donc une déclaration à l'impôt des non-résidents (INR). Si ce résident néerlandais a un partenaire qui ne dispose pas de revenus professionnels propres ou dont les revenus sont faibles, un quotient conjugal (fictif) lui sera attribué lors du calcul de l'impôt, ce qui peut représenter une épargne de plusieurs milliers d'euros. Par contre, si le partenaire dispose aux Pays-Bas de revenus professionnels dépassant un certain seuil, le partenaire qui travaille en Belgique doit le mentionner dans la déclaration INR et sera, dans ce cas, imposé comme isolé. L'avantage du quotient conjugal ne sera donc pas accordé.

Ce règlement s'applique également mutatis mutandis aux ressortissants d'autres pays (limitrophes). La question se pose donc de savoir comment le fisc belge peut avoir connaissance des revenus professionnels du partenaire qui réside et travaille à l'étranger lorsque le partenaire travaillant en Belgique ne les déclare pas, soit délibérément, soit par ignorance.

Une coopération est née avec les Pays-Bas pour résoudre ce problème. Ainsi, la Belgique envoie automatiquement aux Pays-Bas toutes les déclarations INR belges de ressortissants néerlandais. Le fisc néerlandais utilise ces documents pour contrôler un règlement de compensation interne aux Pays-Bas. Simultanément, s'il s'avère que les revenus professionnels du partenaire travaillant aux Pays-Bas n'ont pas été mentionnés dans la déclaration INR belge, ou que le montant déclaré est trop bas, les Pays-Bas le signalent spontanément à l'administration fiscale belge.

La Cour des comptes a également examiné les délais d'exécution des échanges spontanés et des échanges sur demande. Les bases de données des dossiers rédigés en néerlandais et en français étant structurées différemment, ce contrôle n'a été possible que pour les dossiers en néerlandais. Les délais d'exécution ci-après sont dès lors purement indicatifs.

**Tableau 11 – Délai d'exécution des échanges spontanés et des échanges sur demande**

	2008	2009
Échanges spontanés	51 jours	59 jours
Échanges sur demande	76 jours	140 jours

### 3.7 Renseignements reçus et exploités par les services de contrôle locaux compétents

Un échantillon de 30 dossiers sélectionnés sur la base de listes anonymisées a été constitué dans les services de contrôle à Anvers et à Bruxelles. La Cour des comptes a vérifié si les renseignements reçus spontanément de l'étranger et transmis par le DLO sont arrivés à temps dans les services de contrôle et dans le dossier fiscal correct. Il s'agit évidemment d'une condition impérative si ces données doivent être utilisées pour établir une imposition (supplémentaire).

L'article 358 du CIR1992 offre cette possibilité, même après l'expiration du délai d'imposition normal, et ce dans le cas où :

*« §1, 2° un contrôle ou une enquête effectués par les autorités compétentes d'un pays avec lequel la Belgique a conclu une convention préventive de la double imposition et se rapportant à un impôt visé par cette convention, font apparaître que des revenus imposables n'ont pas été déclarés en Belgique au cours d'une des cinq années qui précèdent celle pendant laquelle les résultats de ce contrôle ou de cette enquête sont venus à la connaissance de l'administration belge; (...) »*

*§3. Dans le cas visé au §1<sup>er</sup>, 2°, l'impôt ou le supplément d'impôt doit être établi dans les vingt-quatre mois à compter de la date à laquelle les résultats du contrôle ou de l'enquête visés au §1<sup>er</sup>, 2°, sont venus à la connaissance de l'administration belge. »*

Ces dispositions prévoient donc deux délais :

- Les informations échangées doivent porter sur des revenus qui auraient dû être déclarés au cours d'une des cinq années précédant celle où le fisc belge a reçu les renseignements.
- Un délai d'imposition supplémentaire de 24 mois commence à partir de la date où le fisc a été informé.

La vérification des 30 dossiers a permis de constater que, dans un seul cas, les informations spontanées ne figuraient pas parmi les documents. Dans un autre dossier, les renseignements spontanés ne pouvaient pas être utilisés parce qu'ils ne portaient pas sur des revenus qui auraient dû être déclarés au cours d'une des cinq années précédentes.

La transmission des informations spontanées aux bureaux de contrôle est rapide et permet donc d'utiliser au mieux le délai d'imposition supplémentaire de 24 mois. En revanche, des problèmes sont signalés en ce qui concerne la transmission des informations automatiques. Par exemple, des données ont été transmises automatiquement par la France en juillet 2008, mais il a fallu attendre avril 2010 pour qu'elles parviennent aux bureaux de contrôle. Dès lors, le délai d'imposition supplémentaire de 24 mois a été réduit en pratique à trois mois seulement.

Il ressort en outre que les services de contrôle visités émettent certains doutes quant à l'utilité de l'article 358, §1<sup>er</sup>, 2°, et §3, du CIR 1992 :

- Ainsi, l'article octroie un délai d'imposition supplémentaire, mais sans y lier de délai d'examen complémentaire. Donc, si le renseignement n'est pas assez clair et précis pour établir un impôt supplémentaire, il n'est pas permis d'effectuer des activités de contrôle.
- De même, il n'est pas précisé si les informations transmises automatiquement justifient un délai d'imposition supplémentaire, dans la mesure où l'article 358, §1<sup>er</sup>, 2°, vise des informations provenant « d'un contrôle ou d'une enquête » de pays partenaires.

La coopération internationale avec les Pays-Bas a démontré l'utilité de combiner échanges spontanés et automatiques de renseignements (voir le point 3.6).

En l'absence d'accords similaires avec les autres pays limitrophes, il reste à savoir comment contrôler cet aspect de la déclaration INR.

Enfin, il ressort des entretiens de clôture que les services de contrôle classiques concernés ne prennent que rarement, voire jamais, l'initiative d'adresser des demandes à un autre pays. Ils considèrent plutôt que leur tâche consiste à signaler les dossiers pour lesquels des renseignements provenant de l'étranger seraient souhaitables en vue d'un contrôle approfondi à effectuer par les centres de contrôle.

Pour ce qui concerne spécifiquement la réception des échanges automatiques, on relèvera le long délai qui s'écoule entre la réception des informations et leur mise à la disposition des services de contrôle. Comme mentionné ci-avant, les informations automatiques provenant de l'étranger relatives aux revenus 2007 ont été reçues entre mars et avril 2009, mais elles n'étaient pas encore reprises dans BOWint le 31 mai 2010. Comme le délai d'imposition normal arrive à échéance le 31 décembre 2010, le temps presse pour les services de contrôle. Le délai d'imposition supplémentaire visé par l'article 358 du CIR 92 n'accorde en effet que quelques mois de répit et ne permet pas d'investigations. La raison invoquée pour expliquer ce retard est la disponibilité limitée d'accès au serveur du service TIC.

Réaction du  
secrétaire d'État

Le secrétaire d'État à la Coordination de la lutte contre la fraude affirme que l'administration a reçu des moyens supplémentaires, dans le cadre des projets Coperfin, en vue de renforcer les serveurs disponibles; ce problème devrait donc être résolu.

### **3.8 Majorations d'impôts globales suite à l'obtention de renseignements de l'étranger**

Les bordereaux de données que les agents du fisc doivent remplir pour chaque déclaration de l'impôt des personnes physiques et de l'impôt des sociétés comprennent plusieurs codes statistiques. Deux codes sont réservés au montant des majorations de revenus découlant d'informations obtenues de l'étranger. La Cour des comptes a demandé de lui communiquer le nombre et le montant global des majorations de revenus, ces chiffres constituant une indication des résultats engrangés grâce à la coopération internationale.

#### **3.8.1 Impôt des personnes physiques**

Les précisions suivantes sont utiles pour bien comprendre les chiffres :

- Les résultats portent uniquement sur les enrôlements automatisés, pas sur les enrôlements manuels (d'ailleurs minoritaires).
- Les nombres correspondent à des personnes, pas à des déclarations. Lorsqu'une majoration de revenus est décidée dans le cas d'une déclaration commune de deux partenaires, l'opération est comptabilisée deux fois.
- À la clôture de l'audit, des chiffres représentatifs ne peuvent être donnés que jusqu'à l'exercice 2007. En effet, la majorité des majorations de revenus ne peut être appliquée qu'à l'expiration du délai d'imposition ordinaire (soit après le 30 juin de l'année qui suit l'année d'imposition). C'est pourquoi, dans le tableau, pour les années d'imposition 2005, 2006 et 2007, les

résultats sont pris en considération à la date d'expiration du délai d'imposition exceptionnel prévu par l'article 354, alinéa 1<sup>er</sup>, du CIR 92 (trois ans à partir du 1<sup>er</sup> janvier de l'exercice d'imposition).

- Les résultats relatifs à l'exercice d'imposition 2008, arrêtés le 31 décembre 2009, sont mentionnés pour la forme. Étant donné que le délai d'imposition extraordinaire n'est pas encore écoulé, il est prématuré de tirer des conclusions concernant le nombre et le montant total. Par contre, le montant moyen s'avère pertinent.

**Tableau 12 – Majorations de revenus découlant de renseignements obtenus de l'étranger**

Exercice d'imposition	Nombre de majorations	Montant total	Montant moyen
2005	4.494	11.742.671 euros	2.613 euros
2006	2.492	11.647.560 euros	4.674 euros
2007	2.144	12.919.265 euros	6.026 euros
(2008)	(848)	(5.345.763 euros)	6.304 euros

Contrairement au nombre de majorations qui enregistrent une nette diminution, le montant moyen tend à augmenter fortement, à tel point même que le total des majorations de revenus est légèrement en hausse.

### 3.8.2 Impôt des sociétés

En matière d'impôt des sociétés, les bordereaux de données ne prévoient des codes statistiques que depuis l'exercice 2008 afin d'enregistrer les majorations de revenus découlant de renseignements obtenus de l'étranger. Comme pour l'impôt des personnes physiques, il est encore trop tôt pour en tirer des conclusions.

**Tableau 13 – Majorations de revenus découlant d'informations obtenues de l'étranger**

Année d'imposition	Nombre de majorations	Montant total	Montant moyen
(2008)	(7)	(202.395 euros)	28.914 euros

Comparativement aux résultats provisoires de l'exercice 2008 relatifs à l'impôt des personnes physiques, on constate l'importance du montant moyen, alors que le nombre de majorations est très réduit, même en tenant compte d'un nombre de déclarations relatives à l'impôt des sociétés environ quinze fois inférieur à celui des déclarations à l'impôt des personnes physiques. La grande différence entre l'IPP et l'ISoc s'explique également par le peu d'informations qui parviennent au sujet des sociétés, la plupart des renseignements concernant des personnes physiques.

Il est possible que les agents du fisc doivent encore se familiariser avec les nouveaux codes. D'ailleurs, même en matière d'impôt des personnes physiques, les responsables supposent que les codes ne sont pas toujours complétés avec la précision voulue et que les résultats reproduits ci-avant sont probablement sous-estimés.

### 3.9 Conclusion

Le nombre d'échanges spontanés d'informations destinées à l'étranger et de demandes émanant d'autres pays demeure relativement stable ces dernières années, tant à l'ISI qu'à l'Afer.

La Belgique multiplie cependant les initiatives dans le cadre de l'accord transfrontalier avec la France et du lancement de contrôles multilatéraux.

Toutefois, les chiffres des échanges précités doivent être interprétés avec prudence, étant donné le mode de comptabilisation appliqué dans le passé. La méthode de comptage par nombre de relations, en vigueur depuis juillet 2009, donnera une image plus fidèle de la situation.

L'échange automatisé de données jouera un rôle important à l'avenir, puisque, grâce à l'informatique, de grandes quantités de données peuvent être échangées sans générer pour autant une charge de travail importante.

Les échanges dans le cadre de la directive relative à l'épargne présentent des résultats satisfaisants, tant au niveau de l'identification des contribuables que des majorations de la base taxable.

Le traitement des données automatiques reçues est en voie d'automatisation. Cette évolution est positive, mais ces données doivent être mises plus rapidement à la disposition des services fiscaux.

L'échange de données relatives aux biens immobiliers pose toujours problème. Cette situation est due en partie au manque de standardisation au niveau international, mais également au fait que, pour des raisons internes, la Belgique n'est pas en mesure de fournir elle-même des informations à l'étranger. À cet égard, on peut envisager une concertation entre les services fédéraux et régionaux.

## Chapitre 4

### Conclusion générale

#### 4.1 Cadre juridique

La coopération internationale est rendue possible par un grand nombre de conventions conclues dans le cadre de l'OCDE et de l'UE. Traditionnellement, la coopération fiscale internationale est basée sur des conventions préventives de la double imposition (CDI) conclues selon le modèle OCDE. À ce jour, la Belgique a conclu de tels accords avec environ 90 États partenaires. À ceux-ci s'ajoute un règlement de coopération fiscale et administrative avec dix pays. Ces accords de coopération, conclus entre les hauts fonctionnaires des États concernés, constituent la mise en pratique des diverses conventions. Un constat marquant s'impose à cet égard : d'une part, des accords ont été conclus avec des partenaires commerciaux moins importants, tels que les pays baltes et l'Ukraine et, d'autre part, certains partenaires commerciaux importants et même certains pays limitrophes (comme l'Allemagne et le Luxembourg) ne figurent pas dans la liste. L'administration fiscale belge s'est néanmoins attachée à conclure davantage d'accords administratifs. En 2006, elle a ainsi invité une quarantaine d'États partenaires à entamer des négociations. Au moment de l'audit, le résultat engrangé était modeste, avec la signature de dix accords.

En juillet 2005, un nouveau paragraphe, qui prévoit l'échange de données bancaires, a été ajouté au modèle OCDE. La Belgique l'introduit progressivement en signant de nouveaux accords fiscaux, en adaptant les accords existants à l'aide de protocoles et en concluant des *tax information exchange agreements* (TIEA) qui prévoient l'échange de renseignements fiscaux, y compris les renseignements bancaires.

Le ministre des Finances réfute l'affirmation selon laquelle la Belgique n'introduirait que *progressivement* le nouveau paragraphe. Il signale qu'entre avril et juin 2009, l'administration a écrit à tous les pays partenaires pour leur demander d'inclure le nouveau paragraphe dans la convention d'imposition existante et a pris contact avec plus de 25 juridictions pour leur demander de conclure un accord en matière d'échange d'informations fiscales. De plus, depuis avril 2009, la Belgique ne conclut plus une nouvelle convention d'imposition que si le (nouveau) pays partenaire accepte le nouveau paragraphe.

Réaction du ministre

On relèvera à cet égard que, de sa propre initiative et dans le prolongement des commentaires du modèle de l'OCDE, la Belgique mentionne explicitement les trusts et fondations dans le cadre de l'échange de données bancaires. Ceux-ci peuvent effectivement faire l'objet de constructions particulières dans le cadre de la grande fraude fiscale organisée. La politique conventionnelle belge entend bien ne conclure d'accords avec des paradis fiscaux qu'à la condition expresse que ce nouveau paragraphe figure dans le texte.

Pour contrer l'utilisation abusive des conventions préventives de la double imposition, une disposition anti-abus, spécifique ou générale, est reprise dans toute nouvelle CDI conclue ou dans tout protocole modifiant une CDI existante, sauf si l'État partenaire ne le souhaite pas. À cet égard, la Cour peut se rallier au plaider en faveur de dispositions anti-abus communes, qui s'appliqueraient à tous les États membres de l'OCDE.

Les instruments juridiques prévoyant diverses formes d'échange de données assurent une couverture géographique suffisante, mais il subsiste quelques régions peu représentées, situées au Moyen-Orient, en Afrique et en Amérique du Sud.

De plus, certains facteurs empêchent une coopération internationale optimale. Ainsi, la Belgique a conclu à ce jour cinq nouvelles CDI, 21 protocoles et treize TIEA (au total 42 à la date de réponse de l'administration) afin de permettre l'échange de données bancaires. La procédure parlementaire d'approbation n'étant pas terminée, ces nouveaux accords ne sont toutefois pas encore en vigueur. Pour l'instant, la levée du secret bancaire international n'est dès lors effective qu'avec les États-Unis.

Réaction du  
secrétaire d'État

Le secrétaire d'État à la Coordination de la lutte contre la fraude observe que l'échange international de données se heurte en Belgique à un obstacle important. Il s'agit de l'article 138 du CIR 92, mieux connu sous le terme de secret bancaire. Ce secret bancaire est de plus en plus fréquemment remis en question au niveau national comme international et il est indéniable qu'une modification rapide de la législation s'impose également en la matière.

Lorsque les accords seront entrés en vigueur, la question se posera en outre de savoir s'ils peuvent effectivement être utilisés dans la relation avec les paradis fiscaux. Généralement, de tels pays n'ont pas d'infrastructure pour répondre à une demande étrangère. Par conséquent, il faudra voir si les premiers paradis fiscaux qui ont été tenus d'accepter le standard de l'OCDE voudront et pourront effectivement procéder à l'échange d'informations.

Réaction du  
ministre

Le ministre des Finances fait observer que le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales a lancé en septembre 2009 une procédure dite d'«évaluation par les pairs» (*peer review*). Le cadre législatif et réglementaire en matière de transparence et d'échange d'informations ainsi que le fonctionnement pratique de l'échange d'informations de tous les États qui se sont engagés à mettre en œuvre la norme internationale de transparence et d'échange d'informations fiscales sont ainsi examinés et évalués avec rigueur. Les États dont les résultats seraient négatifs pourront faire l'objet de mesures «défensives» coordonnées à l'initiative de l'OCDE et du G20.

La condition de réciprocité inscrite de manière standard dans les conventions préventives de double imposition constitue également un obstacle. Ainsi, aucune information n'est transmise à l'État demandeur si celui-ci n'est pas en mesure de fournir cette information dans des cas similaires. En raison de ce principe de réciprocité, la Belgique ne reçoit pas, ou guère, de renseignements automatiques sur les revenus de biens immobiliers. Elle ne reçoit pas non plus de données bancaires, sauf sur les intérêts, ce qui est explicitement prévu dans la directive européenne relative à l'épargne. Par conséquent, l'entrée en vigueur rapide des accords signés précités s'impose, de manière à limiter les effets préjudiciables du principe de réciprocité et à rendre effective la levée du secret bancaire international.

Enfin, l'augmentation du nombre d'accords de coopération administratifs est compliquée, dans la mesure où elle dépend également de sensibilités externes sur lesquelles la Belgique n'a pas de prise. Le champ d'application d'un accord administratif est, de toute manière, fonction de la bonne volonté, des choix politiques et de l'infrastructure administrative des États partenaires.



## 4.2 Organisation et instruments de gestion du SPF Finances

Les services compétents pour négocier et appliquer dans la pratique les divers traités et accords sont le DLO, le service Impôts sur les revenus - International et un service spécifique de l'ISI. Ensuite, le service Gestion des risques se charge de sélectionner les dossiers à contrôler. Pour le moment, la sélection se limite à des contrôles liés à l'échange international de données en exécution de la directive relative à l'épargne et à des contrôles multilatéraux. La structure organisationnelle est adaptée aux diverses tâches liées à l'échange international de données. La mise en œuvre de la directive relative à l'épargne ainsi que le nouvel article sur l'échange de données bancaires justifie la demande d'effectifs supplémentaires. À ce jour, les emplois n'ont été que partiellement pourvus, et il n'a pas encore été donné suite au besoin de formation approfondie en matière de revenus étrangers et de coopération internationale.

Les données résultant de l'échange international sont stockées dans des bases de données distinctes, en fonction de la forme de coopération internationale et de l'autorité compétente. Les délais d'assistance mutuelle font en grande partie l'objet d'un suivi manuel, ce qui complique l'obtention rapide d'informations de gestion précises et d'actualité. Les chiffres concernant le nombre et les montants des majorations d'impôts obtenues par l'échange international de données ne font pas l'objet d'une analyse ni d'un suivi centralisés.

Depuis septembre 2009, la nouvelle application BOWint assure l'échange automatique de données en application de la convention de l'OCDE et de la directive relative à l'épargne. Les fiches de salaires, pensions, commissions, royalties, revenus professionnels d'une activité indépendante et intérêts sont reçues des États partenaires et leur sont envoyées de manière automatisée. La grande majorité des États partenaires auxquels s'appliquent la directive relative à l'épargne et la convention de l'OCDE sont repris dans l'application BOWint. Parmi les États membres de l'OCDE, la France est le destinataire de plus de la moitié des données envoyées de Belgique. Elle est suivie par les Pays-Bas, qui reçoivent environ 10 % des données transmises. En application de la directive relative à l'épargne, la Belgique reçoit plus de 50 % des renseignements de France et des Pays-Bas. Bref, les principaux partenaires commerciaux de la Belgique, avec lesquels un accord de coopération administrative a été conclu, sont responsables de la plus grande partie de l'échange automatique de données.

Le développement de l'échange automatique de données accentuera l'importance d'une analyse de risques adéquate. Toutefois, avant de pouvoir lancer une analyse de risques, il est essentiel d'identifier toutes les données reçues de l'étranger. L'audit de la Cour des comptes a permis de constater que l'identification pose problème en raison, d'une part, de l'absence de certaines données et, d'autre part, de renseignements transmis dans un format ne permettant pas leur traitement électronique. Actuellement, dans le cadre de la convention de l'OCDE et de la directive relative à l'épargne, 70 % des données sont en moyenne liées automatiquement au numéro national d'identification de chaque contribuable. L'objectif est toutefois d'améliorer à l'avenir le taux d'identification grâce à de meilleurs algorithmes.

Au niveau de l'exécution des analyses de risques, les actions menées dans le cadre de la directive relative à l'épargne sont les plus avancées, alors que, dans le cadre de la convention de l'OCDE, la sélection des dossiers à contrôler en est encore à ses débuts. En exécution de la directive relative à l'épargne, le service Gestion des risques a mené à bien l'ensemble des tâches allant de l'identification à la sélection des contribuables. En ce qui concerne les revenus des rentes de

l'année 2006, un taux d'identification de 85% a été atteint, portant le total des majorations de la base taxable à environ 75 millions d'euros. On observera à cet égard qu'un quart de ces majorations découle d'autres revenus imposables que des intérêts. La Cour des comptes recommande la poursuite d'actions aussi efficaces et l'extension du champ d'application de la directive relative à l'épargne, qui est par définition une matière européenne.

Le service Gestion des risques est également chargé de sélectionner les contrôles multilatéraux. Ceux-ci représentent un instrument essentiel dans la lutte contre la fraude internationale et jouent, en outre, un rôle préventif important. La rapidité de la communication et l'approche simultanée d'un contribuable par différents États membres ont une valeur ajoutée quand il s'agit de détecter à temps la fraude. Les contrôles multilatéraux en matière d'impôts directs s'imposent donc de plus en plus. Pour le moment, la majorité d'entre eux concernent toutefois les impôts indirects.

Contrairement aux contrôles multilatéraux, les contrôles transfrontaliers portent plutôt sur des dossiers simples. Les accords transfrontaliers permettent une communication rapide de renseignements par un échange direct entre fonctionnaires compétents dans la zone frontalière, sans intervention des services centraux. Les contrôles multilatéraux et transfrontaliers peuvent être considérés comme des meilleures pratiques en matière de coopération internationale.

L'audit a néanmoins révélé un certain nombre de points à améliorer dans la mise en œuvre de ces meilleures pratiques. Un cadre législatif clair reste ainsi à définir en matière de liaison et d'échange de bases de données afin d'opérer une sélection plus judicieuse des contrôles multilatéraux. Des informations de base insuffisantes et des problèmes de langue freinent souvent la réalisation de contrôles multilatéraux. Actuellement, la Belgique n'a pas encore de réseau sécurisé d'échange de données, ce qui ralentit également la procédure. Une cellule d'appui et une plateforme internet facilitent le partage des connaissances, mais un retour d'information structuré fait toujours défaut pour les résultats des contrôles multilatéraux et transfrontaliers. De plus, le principe de réciprocité joue un rôle dans la mise en œuvre de ces meilleures pratiques, puisque c'est le pays qui dispose des compétences de contrôle les moins étendues qui détermine le champ d'action des contrôles.

### **4.3 Résultats de la coopération internationale**

Le nombre de contrôles multilatéraux et de contrôles transfrontaliers tend à augmenter, tandis que les nombres d'échanges spontanés et de demandes adressées à l'étranger n'ont guère évolué ces dernières années, que ce soit à l'ISI ou à l'Afer. Toutefois, il convient de ne pas interpréter de manière stricte les chiffres concernant les contrôles multilatéraux et l'ISI. En effet, un contrôle multilatéral peut comporter plusieurs dossiers et impliquer de nombreux échanges de données. De même, à l'ISI, un échange de données peut concerner plusieurs contribuables. Le mode de comptabilisation par relation appliqué à l'avenir fera probablement augmenter sensiblement le nombre d'échanges. Le plan de management de l'ISI présuppose néanmoins l'élargissement de la coopération internationale.

L'échange automatique de données concernant les biens immobiliers s'est limité jusqu'à présent à la réception d'un seul cédérom provenant de France et des Pays-Bas. Il manque actuellement une norme internationale en matière d'échange électronique et, depuis la régionalisation de la fiscalité immobilière, le SPF Finances ne dispose plus des données concernant le précompte immobilier également

demandées par les États partenaires. En application du principe de réciprocité, la Belgique ne reçoit par conséquent quasiment pas d'informations relatives aux biens immobiliers situés dans les États partenaires. Or, un échange automatique de données immobilières pourrait s'avérer rentable, en raison non seulement de la «réserve de progressivité», mais également d'une taxation supplémentaire éventuelle par signes et indices.

En septembre et octobre 2009, la Belgique a envoyé près de 900.000 renseignements concernant des bénéfiques, salaires, pensions et revenus de remplacement à 26 États partenaires avec lesquels un accord de coopération administrative est en vigueur ou le sera probablement à l'avenir. Aucune donnée n'est transmise automatiquement au grand-duché de Luxembourg. De mars à avril 2009, les administrations fiscales étrangères ont, quant à elles, adressé à la Belgique des renseignements automatiques concernant l'année de revenus 2007. À la fin mai 2010, ces données n'étaient pas encore enregistrées dans l'application BOWint.

L'administration a signalé que l'opération de contrôle afférente aux revenus 2007 a débuté le 16 juillet 2010.

Commentaire de  
l'administration

En revanche, pour ce qui est des revenus de 2007, le délai d'examen de trois ans expire le 31 décembre 2010. L'audit a montré qu'il existe des doutes quant à l'applicabilité de l'article 358, § 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, et § 3, du CIR 92. Cet article prévoit un délai d'imposition supplémentaire de deux ans, mais sans l'assortir d'un délai d'examen complémentaire, ce qui implique qu'à défaut d'informations suffisamment précises il est difficile de fixer un impôt supplémentaire dans les temps. Il n'est pas non plus précisé si les informations transmises automatiquement justifient un délai d'imposition supplémentaire, étant donné que l'article 358, § 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, du CIR 92 vise des informations provenant «d'un contrôle ou d'une enquête» de pays partenaires.

Les pays limitrophes sont les principaux acteurs des échanges de données sur demande ainsi que de l'échange spontané de renseignements. Les demandes adressées à l'Allemagne sont nettement moins nombreuses que celles formulées à l'égard de la France et des Pays-Bas. La barrière de la langue joue probablement un rôle dans ce cas, au même titre que l'absence d'un accord de coopération administrative.

Les Pays-Bas occupent une place importante en ce qui concerne les communications spontanées de renseignements à la Belgique. Dans le cadre du contrôle d'un règlement de compensation interne aux Pays-Bas et sur la base des déclarations de non-résidents envoyées par la Belgique, les Pays-Bas nous signalent spontanément que des revenus professionnels néerlandais n'ont pas été déclarés en Belgique, ou que le montant déclaré est trop bas. La Belgique peut dès lors fixer un impôt supplémentaire sur la base de ces données spontanées. Ce règlement de compensation s'applique aussi, mutatis mutandis, aux résidents d'autres pays limitrophes. Si de tels échanges spontanés se développaient, à l'instar de ce qui se passe avec les Pays-Bas, la Belgique en tirerait probablement des recettes fiscales supplémentaires.

## Chapitre 5

### Recommandations

#### 5.1 Cadre juridique

La Cour des comptes formule les recommandations suivantes :

- En dépit du réseau étendu de conventions conclues en matière de coopération internationale, la Belgique devrait encore réduire les zones peu représentées, principalement au Moyen-Orient, en Afrique et en Amérique du Sud.

Réaction du ministre

Le ministre des Finances rappelle qu'au niveau international, la Belgique a déjà signé un grand nombre de conventions. Il observe encore que l'administration est tenue de se concentrer actuellement à 100% sur la mise en œuvre de la norme internationale en matière de transparence et d'échange d'informations fiscales. Ce n'est que dans un deuxième temps que la Belgique pourra songer à étendre son réseau de conventions, étant entendu qu'un intérêt économique suffisant doit exister pour conclure une convention d'imposition.

- Il convient d'accélérer le processus de ratification législatif de nombreux textes de conventions et protocoles en regroupant autant que possible certains textes en vue d'un traitement global par le Parlement.

Réaction du ministre

Le ministre des Finances signale à cet égard que la conclusion rapide du processus d'approbation a été entravée par l'avis du Conseil d'État selon lequel les textes des conventions qui lui étaient soumises ne concernaient pas seulement des compétences fédérales et qu'ils devaient par conséquent également être approuvés par les régions. Les avis datent de mars et avril 2010. Depuis, la question du caractère mixte ou non des conventions a été discutée au niveau des plates-formes de concertation entre les représentants de l'État fédéral, des communautés et des régions.

- Les efforts en vue de conclure le plus grand nombre d'accords de coopération administrative possible doivent être poursuivis. Cette recommandation s'applique en particulier aux principaux partenaires commerciaux (Royaume-Uni, Chine, Inde, Japon) ainsi qu'aux pays limitrophes avec lesquels de tels accords n'existent pas encore (Allemagne, Luxembourg). La Belgique pourrait également envisager de conclure des accords transfrontaliers supplémentaires avec ces pays.

Réaction du ministre

Le ministre des Finances remarque qu'au niveau européen, une directive relative à la coopération administrative en matière fiscale est en préparation. Elle remplacera la directive 77/799/CEE du Conseil, du 19 décembre 1977, concernant l'assistance mutuelle dans le domaine des impôts directs.

Pour ne pas contredire le texte de la directive à venir, il avait été jugé opportun de suspendre temporairement les discussions avec les États membres de l'UE en vue de la conclusion de règlements administratifs. Entre-temps, un compromis politique a été conclu lors du conseil Ecofin du 7 décembre 2010 entre les divers États membres au sujet de cette proposition de directive.

- Au niveau européen, il s'agit d'élargir le champ d'application de la directive européenne relative à l'épargne à d'autres formes d'épargne que les recettes provenant des intérêts, et de l'étendre aux personnes morales (en plus des personnes physiques déjà visées).

- Dans les conventions préventives de double imposition, des dispositions anti-abus communes pourraient être prévues, qui s'appliqueraient à tous les États membres de l'OCDE, en vue de renforcer la sécurité juridique.

## 5.2 Organisation et instruments de gestion du SPF Finances

La Cour des comptes recommande :

- de créer un cadre législatif clair pour la liaison et l'échange de bases de données en vue d'appliquer les techniques de gestion des risques ;
- d'organiser une formation et une assistance solides et adaptées aux agents chargés de la coopération internationale ;
- d'élaborer des instructions claires et mises à jour en matière de coopération internationale ;
- d'étendre les possibilités de traduction des informations reçues de l'étranger, principalement celle des annexes qui sont souvent jointes comme pièces justificatives ;
- de désigner des experts régionaux, selon l'exemple néerlandais, pour assister les agents fiscaux locaux et canaliser les questions ;
- de rendre sans délai la nouvelle application Stirint opérationnelle, ainsi que ses différents modules, afin de lutter contre la dispersion et l'éparpillement des bases de données et d'optimiser la gestion et le suivi de la coopération internationale et de l'échange de données ;
- d'étendre la nouvelle application BOWint à l'ensemble des États membres de l'OCDE ;
- de poursuivre l'analyse de risques réussie dans le cadre de la directive relative à l'épargne et de l'étendre à l'échange automatique de données dans le cadre de la convention OCDE ;
- d'augmenter encore le taux d'identification (à savoir le lien entre les informations reçues et un contribuable particulier) en appliquant de meilleurs algorithmes et des formats permettant le traitement électronique ; le cas échéant, de prévoir un point de contact pour les pays qui ne respectent pas la norme internationale en matière d'échange électronique de données ;
- d'accroître le nombre de contrôles multilatéraux réalisés au niveau européen ;
- au niveau européen, de veiller à harmoniser certains aspects des législations nationales (notamment en matière de délais d'examen et de délais d'imposition) ;
- d'envisager la désignation d'attachés fiscaux belges dans les pays limitrophes et chez les principaux partenaires commerciaux, qui pourraient servir de points de contact direct à l'étranger.

En ce qui concerne spécifiquement l'ISI, la Cour des comptes recommande d'élargir sa capacité à recevoir (directement) des données de l'étranger.

### 5.3 Résultats de l'échange international de données

La Cour des comptes recommande :

- d'entamer des négociations avec les autorités régionales pour disposer également d'informations sur le précompte immobilier et limiter l'effet du principe de réciprocité qui freine l'échange de données relatives aux biens immobiliers ;
- de prévoir un retour d'information structuré au sujet des résultats de la coopération internationale, non seulement pour apporter des justifications à l'égard de la haute direction, mais aussi pour motiver le personnel ;
- d'insister pour que les renseignements reçus dans le cadre de l'échange automatique de données soient transmis plus rapidement aux services locaux de contrôle, et de chercher une solution pour assurer l'indépendance du service DLO à l'égard du service central Automatisation du SPF Finances ;
- d'interpréter de manière univoque l'article 358, § 1, 2°, et § 3, du CIR 92, afin de communiquer clairement à ce sujet ;
- de vérifier plus systématiquement, lors du contrôle des déclarations à l'impôt des non-résidents (INR), si les conditions d'octroi du quotient conjugal sont remplies. À cet égard, on peut envisager d'introduire l'obligation de joindre à la déclaration une attestation de l'État de résidence relative aux revenus professionnels du partenaire ou un échange systématique de cette information spécifique entre l'État de résidence et l'État d'emploi. Pour l'instant, l'administration belge n'est en effet pas en mesure de vérifier l'exactitude de la déclaration sur ce point sans coopérer avec l'étranger.

## **Annexe 1**

### **Réponse du secrétaire d'État à la Coordination de la lutte contre la fraude du 10 décembre 2010 (traduction)**

---

Cabinet du secrétaire d'État à la  
Coordination de la lutte contre  
la fraude

Monsieur le Premier Président  
de la Cour des comptes  
Rue de la Régence 2  
1000 Bruxelles

Bruxelles, le 10 décembre 2010

Objet : Audit relatif à la coopération internationale des administrations fiscales belges

Monsieur le Premier Président,

Je me rallie entièrement aux conclusions et recommandations formulées par vos services dans le projet de rapport sous rubrique relatif à la coopération internationale des administrations fiscales belges.

Je souhaite y ajouter quelques considérations supplémentaires.

En tant que secrétaire d'État à la Coordination de la lutte contre la fraude, je me suis résolument focalisé au cours des dernières années sur l'échange de données comme condition centrale essentielle d'une lutte efficace contre la fraude. Seul un échange rapide et structurel de données entre tous les services chargés de la lutte contre la fraude, tant aux niveaux national qu'international, permet de combattre la grande fraude organisée.

Pour assurer la sécurité juridique, une loi spécifique sur les données à caractère personnel est en effet indiquée, à savoir une loi qui détermine au préalable à quelles règles de protection de la vie privée doit répondre l'échange de données au sein du SPF Finances et entre le SPF et d'autres administrations.

Le gouvernement démissionnaire avait pratiquement terminé la rédaction d'un projet de loi spécifique sur le respect des données à caractère personnel par les services du SPF Finances. Il est essentiel que le prochain gouvernement fasse de cette législation une priorité.

La structuration et l'amélioration de l'échange de données devient également chaque jour plus important au plan international.

Dans notre pays, l'échange de données se heurte toutefois à un obstacle important : l'article 138 du code des impôts sur les revenus 1992 (CIR 92), mieux connu sous le terme de secret bancaire. Ce secret bancaire est de plus en plus fréquemment remis en question au niveau national comme international et il est indéniable qu'une modification rapide de la législation s'impose également en la matière.

La question du renforcement du cadre du personnel du service Gestion des risques en raison de l'extension de ses missions a également été posée à mon initiative. Je renvoie à ce sujet à la notification en annexe du comité ministériel de lutte contre la fraude fiscale et sociale du 4 décembre 2009, point 1, item 6. À ce jour, le ministre compétent n'y a pas donné suite.

Une considération finale s'impose en matière de mise à disposition tardive des données relatives aux échanges automatiques d'informations aux services de contrôle. Pour expliquer ce retard, l'administration invoque la disponibilité limitée d'accès au serveur du service TIC. Peut-être était-ce le cas par le passé, mais l'administration a reçu des moyens supplémentaires, disponibles dans le cadre des projets Coperfin, en vue de renforcer les serveurs; ce problème devrait donc être résolu.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Premier Président, l'assurance de ma haute considération.

Carl Devlies  
Secrétaire d'État à la Coordination de la lutte contre la fraude



**Annexe 2**  
**Réponse du ministre des Finances du 21 décembre 2010**  
**(traduction)**

---

Service public fédéral  
Finances

Vice-Premier ministre et  
Ministre des Finances

Monsieur Ph. ROLAND  
Premier président de la  
Cour des comptes  
Rue de la Régence 2  
1000 Bruxelles

Bruxelles, le 21 décembre 2010

Objet: Audit de la coopération internationale des administrations fiscales belges

Monsieur le Premier Président,

En référence à votre courrier du 10 novembre dernier, j'ai l'honneur de vous communiquer les réponses des diverses administrations.

**1. Réponse de l'Administration générale de la fiscalité**

Faisant suite à la lettre précitée, je ne souhaite pas apporter d'autre complément ni formuler d'autre remarque sur le deuxième avant-projet de rapport établi à la suite de l'audit relatif à la coopération internationale des administrations fiscales belges.

Le rapport nous a déjà été soumis une première fois le 20 septembre 2010. Les corrections proposées et les compléments apportés par la direction II/6 et la direction III/1 de l'Administration générale de la fiscalité vous ont été communiqués par lettre du 21 octobre 2010. Ce deuxième avant-projet de rapport en a tenu compte. Par conséquent, les directions II/1, III/1 et III/4 de l'Administration générale de la fiscalité ne souhaitent pas formuler d'autres remarques.

**2. Réponse de l'Administration générale de la lutte contre la fraude fiscale**

L'Administration générale de la lutte contre la fraude fiscale fait savoir que le projet de rapport de la Cour des comptes a pris en considération les modifications proposées par l'ISI.

### 3. Réponse de l'Administration générale de la perception et du recouvrement

L'Administration générale de la perception et du recouvrement fait savoir qu'elle n'a aucune observation à formuler concernant le contenu et les diverses recommandations de l'audit.

### 4. Réponse de l'Administration générale des douanes et accises

L'Administration générale des douanes et accises fait savoir qu'elle n'a aucune observation à formuler concernant le contenu et les diverses recommandations de l'audit.

### 5. Réponse de l'Administration des affaires fiscales

Remarque liminaire: compte tenu des missions et des compétences de l'AAF, la réaction ci-dessous se limite aux parties du rapport qui concernent le cadre juridique.

#### 1. Chapitre 1 : Conclusion du cadre juridique (1.10, p. 39-41)

a) Aux premier et deuxième paragraphes, il est fait remarquer que la Belgique dispose pour la coopération internationale en matière fiscale d'un vaste réseau de conventions, mais qu'il existe encore des régions peu représentées.

Dans ce contexte, l'AAF souhaite observer qu'à la mi-2009 la Belgique dispose de plus de 102 conventions bilatérales « en vigueur » qui prévoient l'échange d'informations fiscales, et qu'elle se situe ainsi à la **troisième place** au niveau mondial après la France et le Royaume-Uni<sup>1</sup>.

b) Au cinquième paragraphe, il est fait remarquer qu'il est frappant de constater que, jusqu'à présent, un seul des accords signés est effectivement entré en vigueur.<sup>2</sup>

L'AAF observe à ce sujet que la procédure d'approbation de toutes les conventions, de tous les accords et protocoles signés qui prévoient l'échange d'informations bancaires a été lancée de manière systématique peu après la signature de ces conventions, accords et protocoles afin que ces derniers entrent en vigueur le plus rapidement possible.

**De manière totalement inattendue, le Conseil d'État a estimé que lesdits accords, protocoles et conventions qui lui étaient soumis présentaient un « caractère mixte », à savoir que leur champ d'application s'étendait également à des domaines ressortissant à la compétence des régions, ce qui veut dire concrètement que ces conventions doivent également être approuvées par les régions.**

Les avis du Conseil d'État ont été rendus entre le 25 mars et le 29 avril 2010. Ce n'est toutefois que le 18 mai que le premier avis définitif est parvenu au service Impôts sur les revenus – International de l'AAF par l'entremise du service Traités du SPF Affaires étrangères. Les autres avis définitifs ont été reçus dans le courant du mois de juin 2010.

<sup>1</sup> OCDE, Coopération fiscale 2009: vers l'établissement de règles du jeu équitables – Évaluation par le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements 2009. OCDE, 2009, p. 129-130.

<sup>2</sup> Cette constatation est d'ailleurs répétée dans divers points du rapport (voir notamment p. 2, 27, 31, 32, 36 et 76).

Le service Impôts sur les revenus – International a rédigé et transmis au Conseil d'État un exposé des motifs pour chacune des douze conventions d'imposition au sujet desquelles le Conseil d'État devait émettre un avis. **Chaque document exposait clairement le point de vue du service, à savoir que les conventions en question n'étaient pas des conventions mixtes.** Le Conseil d'État ne s'est pas rallié à l'exposé des motifs et, dans onze cas, a estimé que les conventions soumises étaient des conventions mixtes (dans le cas de Monaco, le Conseil d'État a jugé qu'une concertation avec les régions suffisait). Cette situation est très singulière, étant donné que le Conseil d'État n'avait jamais formulé cette remarque auparavant dans le cadre de l'approbation d'une directive d'assistance bilatérale ou de la convention d'assistance administrative mutuelle en matière fiscale (AAMF).

En guise de première réaction à ces avis, le service Impôts sur les revenus – International a fourni le 12 mai 2010 au ministre des Finances une note l'informant du problème que posait la décision du Conseil d'État, à savoir que les régions devaient également approuver les conventions en question. Cette note a été rédigée après que nous avons eu officieusement pris connaissance le 30 avril d'un avis provisoire du Conseil d'État au sujet du protocole signé avec les Pays-Bas.

**Une solution a ensuite été recherchée par l'intermédiaire de la Conférence interministérielle de politique étrangère (CIPE), l'organe compétent en matière de conventions mixtes.** En vertu de l'accord de coopération entre l'État fédéral, les communautés et les régions (Moniteur belge du 17 décembre 1996), les traités mixtes sont d'abord examinés par le groupe de travail Traités mixtes qui est dirigé par le SPF Affaires étrangères. L'avis de ce groupe de travail doit ensuite être confirmé par la CIPE. Le groupe de travail Traités mixtes réunit des représentants des ministres qui, aux niveaux fédéral, communautaire et régional, sont chargés des affaires étrangères et, évidemment, des délégués des ministres concernés par les dossiers examinés.

Le problème du caractère mixte des conventions d'imposition a été inscrit par le SPF Affaires étrangères à l'ordre du jour de la réunion du 24 juin 2010 du groupe de travail Traités mixtes.

Le 21 juin, le service Impôts sur les revenus – International de l'AAF a rédigé, à titre préparatoire à ladite réunion du 24 juin, une note de seize pages au sujet du caractère mixte des conventions d'imposition et l'a transmise au groupe de travail Traités mixtes.

Dans le prolongement de la réunion du groupe de travail Traités mixtes du 24 juin (au cours de laquelle il a été décidé d'examiner le problème au sein du sous-groupe « Finances–Régions » sous la présidence du SPF Finances), des invitations ont été envoyées dès le 25 juin pour une réunion qui devait se tenir le 5 juillet 2010.

En raison de l'agenda des régions, la réunion a dû être reportée au 4 octobre 2010, et seuls les représentants de la Région wallonne et de la Région bruxelloise y étaient présents. Pour préparer cette réunion, le service Impôts sur les revenus – International a rédigé une note (treize pages) au sujet de la procédure relative à l'approbation des traités mixtes. Cette note a été communiquée aux régions le 9 août 2010.

Lors de la réunion du 4 octobre, le représentant de la Région wallonne, qui a précisé qu'il représentait également la Communauté française, a demandé l'intervention des communautés.

Les trois régions et deux communautés étaient présentes à la réunion du sous-groupe Finances-Régions le 22 octobre. **Le caractère mixte des conventions d'imposition y a été confirmé.** Il a en outre été convenu que le service Impôts sur les revenus – International organisera des réunions avec les régions et les communautés afin d'examiner les solutions qui pourraient être avancées en ce qui concerne l'approbation par les communautés et les régions des conventions déjà signées, ainsi que la procédure à suivre pour les conventions qui ont été paraphées ou sont encore en négociation. En raison de l'agenda des régions et communautés, la première réunion de ce groupe «Finances-Régions-Communautés» s'est tenue le 10 décembre 2010.

**Le groupe de travail Traités mixtes (Affaires étrangères) s'est réuni le 26 octobre et a constaté le caractère mixte des 48 conventions, protocoles et accords qui se limitent à l'échange d'informations (TIEA).** Le compte rendu de la réunion n'est pas encore définitif parce que des corrections ont été apportées à la première version, qui n'ont pas encore été approuvées par la Région flamande.

Le compte rendu de la réunion a désormais été définitivement approuvé et a été envoyé à la CIPE afin de lui permettre de confirmer le caractère mixte des conventions concernées. Selon le SPF Affaires étrangères, la CIPE dispose d'un délai de 30 jours pour confirmer ou infirmer le caractère mixte constaté par le groupe de travail Traités mixtes. Ce délai de 30 jours expire en principe fin décembre 2010. Si une des parties prenantes souhaite contester le caractère mixte des conventions d'imposition, il lui appartiendra donc de saisir la CIPE.

## 2. Chapitre 4: Conclusion générale – Cadre juridique (4.1, p. 74-75)

a) *Dans le deuxième paragraphe, la Cour des comptes observe que la Belgique introduit **progressivement** le nouveau paragraphe qui prévoit l'échange de données bancaires.*

L'AAF observe qu'**entre avril et juin 2009**, le service Impôts sur les revenus – International a écrit à tous les pays partenaires (plus de 90!) pour leur demander d'inclure le nouveau paragraphe dans la convention d'imposition existante. Elle a en outre pris contact avec plus de 25 juridictions pour leur demander de conclure un accord en matière d'échange d'informations fiscales. Depuis avril 2009, la Belgique ne conclut par ailleurs plus une nouvelle convention d'imposition que si le (nouveau) pays partenaire accepte le nouveau paragraphe. Il ne convient donc pas d'évoquer une introduction progressive.

b) *Au **quatrième paragraphe**, la Cour des comptes s'interroge sur la volonté réelle et la possibilité pour les paradis fiscaux d'échanger des informations bancaires.*

L'AAF observe que le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales (ci-après «Forum mondial») a lancé en septembre 2009 une procédure dite d'«évaluation par les pairs» (*peer review*). Le cadre législatif et réglementaire en matière de transparence et d'échange d'informations ainsi que le fonctionnement pratique de l'échange d'informations de tous les États qui se sont engagés à mettre en œuvre la norme internationale de transparence et d'échange d'informations fiscales sont ainsi examinés et évalués avec rigueur. Les États dont les résultats seraient négatifs pourront faire l'objet de mesures «défensives» coordonnées à l'initiative de l'OCDE et du G20.

3. Chapitre 5: Recommandations – Cadre juridique (5.1, p. 80)

a) *Dans le premier paragraphe, la Cour des comptes recommande de réduire les zones peu représentées, principalement au Moyen-Orient, en Afrique et en Amérique du Sud.*

Dans ce contexte, l'AAF renvoie tout d'abord à sa remarque ci-avant au point 1, a).

Par ailleurs, il convient de faire remarquer que l'AAF est tenue de se concentrer actuellement à 100% sur la mise en œuvre de la norme internationale en matière de transparence et d'échange d'informations fiscales. Ce n'est que dans un deuxième temps que la Belgique pourra songer à étendre son réseau de conventions, étant entendu qu'un intérêt économique suffisant doit exister pour conclure une convention d'imposition.

b) *Dans le deuxième paragraphe, la Cour des comptes recommande d'accélérer le processus de ratification de nombreux textes de conventions et protocoles en regroupant autant que possible certains textes en vue d'un traitement global par le Parlement.*

Dans ce contexte, l'AAF souhaite renvoyer aux considérations formulées au sujet du cinquième paragraphe des conclusions du chapitre 1 (voir le point 1 b) ci-avant.

c) *Dans le troisième paragraphe, la Cour des comptes recommande de poursuivre les efforts en vue de conclure des accords de coopération administrative.*

À cet égard, l'AAF fait observer que la Commission de l'Union européenne a fait parvenir au Conseil le 4 février 2009 une proposition de directive concernant la coopération administrative dans le domaine des impôts. Après son approbation, la directive remplacera la 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 et des prélèvements sur les primes d'assurance. Cette proposition de directive prévoit de nouvelles obligations pour les États membres en matière d'assistance administrative; certaines d'entre elles sont d'ailleurs reprises lors de la négociation de règlements administratifs. La proposition de directive a été discutée en 2009 au sein du Conseil de l'Union européenne. Pour ne pas contredire le texte de la directive à venir, il avait été jugé opportun de suspendre temporairement les discussions sur la négociation de règlements administratifs avec les États membres de l'UE<sup>3</sup>.

Par ailleurs, il convient de signaler que la Belgique a, en sa qualité de présidente du Conseil européen au deuxième semestre 2010, relancé les négociations en matière d'approbation de l'amendement de la directive européenne relative à l'assistance.

Lors du conseil Ecofin du 7 décembre 2010, un compromis politique a été conclu entre les divers États membres au sujet de la proposition de directive relative à la coopération dans le domaine fiscal.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Premier Président, l'assurance de ma plus haute considération.

Didier Reynders

<sup>3</sup> PV n° 547, D. Van der Maelen, 30.03.2010, Bulletin des questions et réponses, Chambre, 2009-2010, n°105. 46

Il existe aussi une version néerlandaise de ce rapport.

*Er bestaat ook een Nederlandse versie van dit verslag.*

Vous pouvez consulter ou télécharger ce rapport dans la langue de votre choix sur le site internet de la Cour des comptes.

dépôt légal	D/2011/1128/04
imprimeur	N.V. PEETERS S.A.
adresse	Cour des comptes Rue de la Régence, 2 B-1000 Bruxelles
tél	02-551 81 11
fax	02-551 86 22
site internet	<a href="http://www.courdescomptes.be">www.courdescomptes.be</a>