

**Analyse de l'application du régime des revenus
définitivement taxés (R.D.T.)
(Exercices d'imposition 1994 à 1996)**

*Publication spéciale transmise par la Cour des comptes à la
Chambre des représentants*

Rapport adopté en assemblée générale de la Cour
des comptes du 12 juillet 2000.

CHAPITRE I – VUE GENERALE

Le régime des « revenus définitivement taxés » (RDT) a été introduit dans la législation fiscale belge lors de la réforme de 1962, pour éradiquer certains effets pervers rencontrés lors de la taxation des dividendes de sociétés.

Ceux-ci risquent en effet d'être soumis à une double imposition (en tant que bénéficiaires de la société dans son chef, puis comme bénéficiaires distribués aux actionnaires, dans leur chef) et parfois aussi à une imposition en cascade lorsque ces actionnaires sont eux-mêmes des sociétés qui rémunéreront leurs propres actionnaires.

Dans la plupart des pays, des mesures fiscales visent à éliminer ces effets en organisant des mécanismes tendant à taxer « définitivement » le dividende au niveau de la société qui le produit et à ne plus le taxer au titre de bénéficiaire de la société actionnaire qui le reçoit. Plusieurs techniques existent, à savoir :

- ne pas inclure le dividende dans la base imposable de la société-actionnaire qui en a bénéficié (système de l'immunisation) ;
- inclure ledit dividende dans cette base imposable, mais le déduire ensuite (système de la déduction) ;
- inclure ledit dividende dans cette base imposable et déduire, de l'impôt calculé, l'impôt subi antérieurement (système du crédit d'impôt).

Le législateur belge a opté pour la deuxième solution (système de la déduction) évoquée ci-dessus, dès 1962.

Le régime initial, introduit à cette époque, ne permettait cependant pas d'éliminer ce que l'on a qualifié « d'usages impropres de la loi », qui consistaient, en substance, pour un contribuable, à s'organiser pour que les dividendes, qu'ils proviennent d'une société belge ou étrangère, soient préalablement soumis au régime fiscal d'un pays étranger à faible imposition, afin d'obtenir une déduction fiscalement plus rentable dans le régime belge.

Depuis la loi du 22 décembre 1989, le législateur tente de contrer ces usages impropres, en aménageant et complétant les conditions requises pour opérer les déductions. Les nombreuses modifications législatives intervenues depuis cette époque traduisent bien les difficultés que rencontre le ministère des Finances à réagir aux diverses pratiques mises en place par certaines sociétés pour bénéficier de ces mécanismes en dehors de réelles « doubles impositions ».

Les règles applicables aujourd'hui sont inscrites aux articles 202 et suivants du Code des impôts sur les revenus (C.I.R. 1992). Elles prévoient :

1. **les revenus** susceptibles d'être déduits des bénéfices de la période imposable dans la mesure où ces bénéfices s'y retrouvent (art. 202) ;
2. **les conditions** de participation minimale et d'imposition (art. 202 et 203) ;
3. **la quotité déductible** (95 %) (art. 204) ;
4. **les exclusions et limitations** de la déduction (art. 205 et 207 partim).

Les revenus concernés sont les dividendes, et les revenus que la loi considère comme tels à savoir les bonis d'acquisition, de liquidation et de partage partiel.

Dans les conditions énumérées ci-dessus, ces revenus sont **déduits** des bénéfices, **à l'exclusion** :

1. des dividendes non couverts par des bénéfices (c'est-à-dire que, lorsqu'il n'y a pas suffisamment de bénéfices pour déduire la totalité des dividendes, le solde de ceux-ci n'est pas reporté à un exercice suivant pour être déduit) ;
2. des dividendes non préalablement soumis à l'impôt des sociétés ou à un impôt analogue ;
3. des dividendes ne relevant pas d'une participation importante ;
4. des dividendes présumés non imposés ou faiblement imposés ;
5. des frais de gestion estimés forfaitairement à 5 % ;
6. dans certains cas d'acquisition temporaire, des frais d'acquisition lorsqu'il s'agit d'intérêts.

L'examen effectué par la Cour des comptes a porté sur le contrôle opéré par l'administration pour assurer le respect des règles légales prévues en la matière. Plus précisément, pour les exercices d'imposition 1994, 1995 et 1996, la Cour a examiné les contrôles effectués par l'administration et leurs résultats, notamment en termes de redressements fiscaux. Les constatations de la Cour sont résumées au chapitre II.

Une profonde réforme du régime des revenus définitivement taxés est intervenue à la fin de 1996. L'arrêté royal du 20 décembre 1996 (pris en vertu de la loi du 26 juillet 1996 conférant au Roi des pouvoirs spéciaux) a en effet procédé à une refonte complète du régime.

Les principales modifications concernent les conditions à remplir par les sociétés qui allouent les dividendes et l'introduction de nouveaux cas d'exclusion. Ces règles nouvelles ne sont toutefois applicables qu'aux revenus de 1997 et leurs effets réels ne peuvent être mesurés qu'à la fin de 1999 au plus tôt. La Cour des comptes estime cependant devoir d'ores et déjà attirer l'attention du législateur sur certains aspects de la réforme qui lui paraissent susceptibles de contrecarrer gravement la réalisation des

objectifs poursuivis par l'arrêté royal de 1996 (Chapitre III). Une analyse de la mise en œuvre de cette réforme et des résultats qu'elle a produits sera menée par la Cour des comptes au début de 2001.

Les résultats du contrôle ont été communiqués, pour débat contradictoire, respectivement au Directeur général de l'Administration des Contributions directes, actuellement Directeur général de l'AFER¹, par lettre du 15 juillet 1999 et au Ministre des Finances en date du 16 février 2000.

Les considérations de l'administration ont été intégrées dans le rapport chaque fois que cela a paru utile. La réponse du ministre du 11 mai 2000 est jointe en annexe.

La Cour tient enfin à souligner la parfaite collaboration des fonctionnaires rencontrés au cours de ce contrôle.

¹ AFER : Administration de la fiscalité des entreprises et des revenus.

CHAPITRE II - LES CONTROLES OPERES PAR L'ADMINISTRATION POUR LES EXERCICES D'IMPOSITION 1994, 1995 ET 1996.²

1 Les déductions au titre de RDT

Les montants déduits au titre de RDT s'élèvent, pour ces trois années, respectivement à 267, 232 et 263 milliards de francs.³

L'analyse a déterminé, dans un premier temps, quelles sociétés ont opéré, durant les exercices concernés, une déduction de revenus à ce titre. Il en résulte que :

- ❑ la déduction de dividendes au titre de RDT intéresse à peine plus de 1 % des sociétés. Le nombre des sociétés concernées oscille entre 3.000 et 4.000 pour une population totale de sociétés qui avoisine les 300.000 ;
- ❑ la majorité des sociétés concernées (plus de 80 % de ces sociétés) déduisent moins de 20 millions de francs au titre de RDT.

L'examen du volume des déductions opérées corrige cependant de façon significative ce dernier constat. Plus de 75 % du volume des déductions sont assurés par moins de 4 % des sociétés concernées par les RDT. Cette concentration est telle qu'un petit nombre de sociétés (quelques dizaines, au cours de la période examinée, soit à peu près 1 % du total) déduisent, à elles seules, de 56 à 66 % du volume total des RDT, suivant les années.

Ces quelques traits majeurs des déductions au titre de RDT incitent à souligner que, dans ce régime, des modifications législatives sont susceptibles de conséquences très différentes en recettes. Une disposition qui concernerait la majorité des sociétés pourrait n'avoir qu'un faible impact en recettes, tandis qu'une modification intéressant la minorité des grosses sociétés pourrait avoir des conséquences importantes.

Par ailleurs, à comparer le petit nombre de sociétés bénéficiant du régime ne fut ce qu'au nombre de sociétés déposant leurs comptes annuels sous forme de schéma complet (+- 17000), se pose la question de l'efficacité du régime en son volet prévention de la double imposition et ce, d'autant plus que le législateur a choisi de limiter le bénéfice de la déduction aux sociétés dont la participation s'élève à 5 % au moins du capital ou représente une valeur d'investissement d'au moins 50 millions de francs.

2 Les contrôles opérés par l'administration⁴

En raison de l'absence d'instructions précises relatives à l'exécution des travaux de vérification applicables au régime RDT, la Cour n'a pu mener son contrôle sur la base d'une évaluation de l'application de normes administratives spécifiques à ce domaine.

² Les développements concernant ce chapitre ont été annexés aux rapports soumis à l'Administration et au Ministre des Finances.

³ Au moment des débats contradictoires, ces montants s'élevaient respectivement à 267, 231 et 228 milliards de francs sur la base des données disponibles lors de la réalisation du contrôle.

⁴ Cette partie du rapport a été adaptée afin de tenir compte des remarques formulées par l'administration lors du débat contradictoire.

Cette absence constitue une première conclusion de l'audit. Dans ces circonstances, le recours à des mesures indirectes, faisant appel aux travaux et aux résultats de la taxation, s'est avéré nécessaire. Des indices tels que le nombre de vérifications effectuées ou de redressements fiscaux opérés constituent cependant des variables dont il n'est pas toujours aisé de contrôler tous les facteurs de variation. La priorité doit dès lors être accordée aux tendances qui se dégagent des résultats plutôt qu'aux éléments ponctuels qu'ils renferment.

L'administration a fait observer qu'elle a communiqué aux bureaux son interprétation et la méthodologie de vérification à appliquer, par le biais de circulaires. La Cour ne peut toutefois qu'insister sur le fait qu'est visée ici l'absence de consignes concrètes et spécifiques à l'usage des agents chargés de vérifier l'application du régime RDT, traduisant en injonctions précises les orientations générales inscrites dans les circulaires et susceptibles de servir d'indicateurs a posteriori de l'action de contrôle des bureaux.

Les grandes constatations qui se dégagent de l'examen de la Cour des comptes sont les suivantes.

Les contrôles

Une dégradation de la situation se constate à l'examen des vérifications des revenus déduits au titre de RDT, dans les dossiers des sociétés concernées, durant la période de 1994 à 1996 : si 20,2 % des sociétés concernées ont fait l'objet d'une vérification approfondie en 1994, ce pourcentage passe à 13,2 % en 1995 et à seulement 10,1 % en 1996. Ce dernier pourcentage ne dépasse guère celui observé dans la population totale des sociétés (9,3 %).

Les vérifications approfondies n'ont pas été plus nombreuses en 1996 pour les sociétés déduisant annuellement plus de 280 millions de francs de RDT (les déductions de ces sociétés représentent 80 % du total des déductions) : si 44 % de ces sociétés faisaient l'objet d'une vérification approfondie en 1994, ce pourcentage ne s'élève plus qu'à 23 % en 1996⁵.

L'administration est d'avis que les mesures qui ont été prises, pendant les années concernées, pour redéfinir les vérifications approfondies, ont conduit à un déclassement de certaines vérifications et donc à une diminution des vérifications reprises sous le vocable « approfondies ». On ne peut, de l'avis de l'administration, en tirer de conclusion quant au contrôle des RDT. L'administration a souligné et développé qu'en suite à son action initiée par son instruction du 24.6.1993, Ci.RH81/451.023, rappelée par l'instruction du 24.1.1994, Ci RH81/455898, au vocable "vérification approfondie" correspondaient désormais des travaux intensifiés et exhaustifs à accomplir. Cette priorité à la qualité associée à une politique générale de contrôle a conduit inévitablement à des taux de vérifications approfondies pouvant paraître « faibles ». L'administration a également relevé, qu'à dater de ladite instruction, la déduction des RDT devait obligatoirement être examinée dans le cadre d'une vérification approfondie et que, par ailleurs, une vérification sommaire pouvait avoir porté sur l'analyse complète de la déduction des RDT.

La Cour des comptes fait observer que les nouvelles prescriptions en matière de vérifications approfondies invoquées par l'administration, ne sont pas intervenues durant la période concernée par le contrôle mais avant cette période (tant l'instruction du

⁵ Les pourcentages cités reflètent, pour chacun des exercices d'imposition considérés, la situation à l'issue du délai d'imposition de trois ans, soit au "33^{ème} envoi" des données à l'enrôlement. L'écart observé entre les résultats de 1994 et 1996 est moins prononcé que celui qui fut constaté sur la base des données existantes au moment de la réalisation du contrôle et présenté lors des débats contradictoires.

24.6.1993 de l'administration que son rappel étaient déjà applicables à l'exercice d'imposition 1993). Les résultats du contrôle (1994 - 1996) ont dès lors bien été soumis à un seul et même régime de qualification des vérifications et aucune hétérogénéité à ce niveau, qui serait responsable de l'évolution enregistrée, ne peut y être perçue à raison du facteur en cause.

La procédure de la « mise en ordre » du dossier fiscal, qui ne revêt pas en principe le caractère d'une vérification selon les termes mêmes des instructions administratives, confirme cette constatation : si 26,5 % des sociétés concernées ont été soumises à une « mise en ordre » et n'ont donc pas fait l'objet d'une vérification en 1994, ce pourcentage passe à 41,4 % en 1995 pour atteindre 56,3 % en 1996. Inversement, en regroupant sans les distinguer les vérifications sommaires et les vérifications approfondies, le taux de vérification passe de 73,5 % en 1994 à 43,7 % en 1996.

Ces mêmes critères appliqués aux sociétés déduisant annuellement plus de 280 millions de francs de RDT indiquent que si 15,3 % de ces sociétés n'ont pas fait l'objet d'une vérification en 1994, ce pourcentage s'élève à 45,1 % en 1996.

L'administration notait encore : "Depuis quelques années maintenant, l'accent a été mis sur la vérification approfondie des entreprises, effectuée par les Centres de contrôle, et sur la sélection des dossiers à soumettre à une telle vérification. Il est en effet évident, que seul un nombre limité de dossiers peuvent être vérifiés de manière approfondie chaque année."

La Cour des comptes entend préciser à cet égard que ni les "centres de contrôles nationaux" ni les actuels centres de contrôles de l'A.F.E.R., ne pourraient expliquer une réduction générale des vérifications approfondies pour la période concernée, les premiers à raison du caractère limité et particulier de leur mission instituée sans prélèvement d'une compétence générale en matière de vérifications approfondies⁶, les seconds étant nés postérieurement à la période visée par le contrôle de la Cour.

Les redressements fiscaux

Le pourcentage des redressements fiscaux (quelle qu'en soit la cause) dans la population des sociétés déduisant des RDT n'est pas plus élevé que celui observé dans la population totale des sociétés et passe de 40 % en 1994 à 28 % en 1996.

Si une sélectivité dans les contrôles est perceptible en fonction de l'importance des déductions, celle-ci régresse au cours des années examinées : en 1994, 59 % des sociétés déduisant annuellement plus de 280 millions de francs de RDT avaient fait l'objet d'un redressement fiscal pour 54 % en 1995 et seulement 45 % en 1996.

Ces pourcentages traduisent sans doute la maîtrise plus grande dont font preuve les sociétés importantes dans le domaine fiscal.

Dans le même ordre d'idée, l'administration souligne que les sociétés importantes « où est logée la majorité des RDT, ont le loisir de revoir leur politique de distribution de dividendes ou le cheminement de ceux-ci au sein du groupe ».

Les redressements fiscaux par application des dispositions du régime RDT lui-même sont rares (63 redressements RDT sur les 754 sociétés déduisant des RDT –

⁶ Instruction Ci.RH.81/497.334 - Ci.RH.81/456.694 Annexe, du 17 janvier 1994, point 5.

d'origine belge ou étrangère – qui ont connu un redressement fiscal et donné une réponse quant aux redressements spécifiquement RDT) et faibles par rapport au montant total des déductions opérées.

L'application de l'importante règle qui vise à lutter contre l'utilisation de sociétés-écrans intermédiaires, telle que prévue à l'article 203, alinéa 2, 4° CIR 1992 avant l'adoption de l'arrêté royal du 20 décembre 1996, n'a donné lieu à aucun redressement en ce qui concerne l'exercice d'imposition 1995⁷. Il en va de même pour les exercices d'imposition 1994 et 1996 en ce qui concerne les sociétés RDT ayant subi une majoration de revenus en 1995. D'une manière générale, aucune des explications fournies, quant à l'objet des redressements établis par application du régime RDT, ne renvoie à la lutte anti-abus.

En ce qui concerne le constat relatif à la quasi-absence de redressements fiscaux relatifs à l'application du régime, l'administration fait observer que, d'une part, la qualité et le rendement des vérifications ne peuvent pas être mesurés uniquement à l'aune des redressements fiscaux et que, d'autre part, il ne faut pas perdre de vue le côté préventif des vérifications. L'administration fait également remarquer que l'échantillon sur lequel la Cour se base comprend tant des sociétés déduisant des RDT d'origine belge que des sociétés déduisant des RDT d'origine étrangère. Elle en conclut que : "Dans la mesure où les redressements afférents au contrôle des mesures «anti-abus» ne peuvent, très majoritairement, que concerner des RDT d'origine étrangère, des conclusions éventuelles quant à l'efficacité de ce contrôle ne peuvent, de l'avis de l'administration, être tirées au départ d'une comparaison portant sur l'ensemble des contribuables postulant une déduction de RDT".

Si les observations du mémoire en réponse de l'administration renvoient à des facteurs effectivement susceptibles d'avoir influé sur les résultats dénotant une dégradation des vérifications durant la période concernée, la Cour des comptes estime qu'il est cependant très difficile d'expliquer par le seul jeu des facteurs cités par l'administration l'absence totale de redressements liés à des mesures anti-abus telle qu'elle ressort du contrôle.

Par ailleurs, la réserve exprimée au sujet de l'échantillon à la base de l'évaluation des redressements ne peut être retenue étant donné que les 925 contribuables cités par l'administration constituent en fait une population composée de toutes les sociétés ayant à la fois postulé une déduction de R.D.T. et connu un redressement fiscal relevant de l'exercice d'imposition 1995. Certes, au plan des principes, des conclusions valables ne peuvent sans doute pas être dégagées d'une comparaison qui porte sur l'ensemble hétérogène constitué par les sociétés qui déduisent des RDT d'origine étrangère et celles qui déduisent des RDT d'origine belge mais le fait avéré de l'absence de tout redressement fiscal lié à la mesure anti-abus susmentionnée, pour toutes les sociétés quelle que soit l'origine des dividendes, valide incontestablement la position adoptée par la Cour dans son rapport.

A considérer enfin que la tâche pour l'administration d'isoler le seul groupe des sociétés ayant postulé la déduction de RDT d'origine étrangère, aux fins d'en intensifier la vérification, passe en toute rigueur par la vérification de l'exactitude de la déclaration des sociétés qui ne prétendent présenter à la déduction que des seuls dividendes d'origine belge, la Cour conclut que l'analyse de la répartition des natures des vérifications pour ce seul sous-groupe de sociétés n'était pas en définitive indispensable à la validité des conclusions, une différenciation selon l'importance des déductions ayant été réalisée.

⁷ Sur la base de la situation de l'exercice à l'approche de la clôture du délai d'imposition de trois ans soit au 28^{ème} envoi des données à l'enrôlement.

En conclusion, la Cour des comptes estime que les constatations chiffrées indiquées ci-avant constituent des indices autorisant à considérer que les contrôles menés par les administrations fiscales pour assurer le respect des règles légales en matière de revenus définitivement taxés sont peu nombreux et donnent lieu à fort peu de redressements pour ce qui concerne la période 1994 à 1996 examinée. Au cours de cette période, l'examen de la Cour a en outre révélé une indéniable dégradation du nombre de contrôles opérés en la matière.

A la fin de 1996, une importante réforme législative est intervenue, dont l'incidence, enregistrée pour la première fois sur les revenus 1997, n'est pas prise en compte ici.

CHAPITRE III – LA REFORME DE 1996

a) Avant 1996

Le régime des revenus définitivement taxés est le moyen adopté par le législateur belge, lors de la réforme de 1962, pour éradiquer l'effet pervers auquel risquent, en l'absence de mécanisme correcteur, d'être soumis les dividendes, à savoir la double imposition et surtout l'imposition en cascade. Pour éviter que ces dividendes ne soient taxés à la fois au titre de bénéfice produit dans la société d'origine et ensuite comme bénéfice de chacun des actionnaires (ou sociétés-actionnaires) successifs à qui ils sont transférés, le législateur belge a opté pour une imposition définitive du dividende dans le chef de la société d'origine et pour un système de déduction de ce revenu, des revenus des bénéficiaires ultérieurs.

Jusqu'en 1990, le régime des RDT s'est caractérisé par sa simplicité, mais aussi par sa relative incapacité à faire obstacle aux usages abusifs, étrangers au risque réel de double imposition. Plus précisément, ce système, pourtant destiné à éviter des impositions multiples et successives, n'exigeait pas qu'une première réelle imposition ait eu lieu. La taxation préalable, même légère, opérée dans un pays à faible imposition, suffisait pour obtenir une déduction de revenus en Belgique, imposés à des taux largement supérieurs. L'organisation des sociétés pour enregistrer des bénéfices dans des pays à faible imposition et les transférer ensuite, sous forme de dividendes, considérés comme RDT, en Belgique, s'est développée, donnant lieu à ce que le ministre des Finances a qualifié « d'usages impropres de la loi »⁸.

A partir de l'exercice d'imposition 1990, le législateur belge s'est efforcé de faire face à cette situation. Les modifications législatives ont été fréquentes depuis lors, pour réagir, souvent au coup par coup, aux failles du système.

En substance, depuis la loi de 1989⁹, une nouvelle condition est imposée pour bénéficier du régime des RDT : la condition dite de taxation, qui impose que, pour pouvoir être déduits du revenu imposable, les dividendes devront avoir effectivement et préalablement été soumis à un impôt dans le chef de la société distributrice. Pour éviter que cette première taxation soit réduite, voire purement symbolique, le législateur a en outre exclu certains types de sociétés, à savoir celles établies dans un pays dont les dispositions de droit commun en matière fiscale sont notablement plus avantageuses qu'en Belgique, les sociétés holdings ou de financement qui bénéficient, dans le pays où elles sont établies, d'un régime fiscal exorbitant du droit commun et les sociétés d'investissement. Ces deux dernières exclusions ne sont toutefois pas applicables s'il est prouvé que, préalablement à la distribution du revenu par la société exclue, ce même revenu a bien été imposé dans le chef de la société qui l'a distribué, en amont, à la société exclue.

La loi du 23 octobre 1991 a ajouté une quatrième catégorie de sociétés exclues, à savoir les « sociétés-écrans », qualifiées dans la loi comme des sociétés étrangères qui

⁸ Sénat, Doc. parl. n° 806-3 (1989-1990), p. 14.

⁹ Loi du 22 décembre 1989.

distribuent des revenus qui ne satisfont pas aux conditions de déduction. En fait, ces sociétés intervenaient comme intermédiaires entre les sociétés établies dans un pays à fiscalité avantageuse (exclues en vertu de la condition introduite en 1989) et les sociétés belges, pour éviter l'exclusion précitée.

La loi du 28 décembre 1992 a introduit une nouvelle condition pour bénéficier du régime des RDT : pourront seuls être déduits les dividendes attribués ou mis en paiement par une société dans laquelle le contribuable détient une participation soit de 5 % au moins du capital, soit, à défaut, dont la valeur d'investissement est de 50 millions de francs au moins.

Sans prétendre dresser un bilan définitif de ces diverses mesures législatives, très brièvement résumées ci-dessus, il est cependant permis d'en souligner quelques caractéristiques.

D'une part, la condition de taxation, qui impose qu'une première imposition ait eu lieu pour bénéficier des mesures visant à éviter une double imposition, n'a été introduite que 27 ans après la mise en place du régime des RDT. Pendant cette période (de 1962 à 1989), le bénéfice du régime a sans doute été accordé à de nombreux contribuables en dehors de tout contexte de réelle double imposition.

D'autre part, le choix fait par le législateur en 1989 de lutter contre les usages abusifs du régime des RDT par la fixation de critères d'exclusion a imposé de revoir et de compléter ceux-ci au fur et à mesure que les contribuables imaginaient des situations nouvelles susceptibles d'y échapper.

Ceci rejoint le constat, formulé par l'administration dans la conclusion de son mémoire en réponse, que les contribuables concernés appartiennent souvent à des sociétés qui peuvent « adapter leur politique de distribution et d'acheminement des dividendes » aux nouvelles règles fiscales.

L'introduction d'une condition d'imposition réelle, assortie d'un seuil chiffré, dans le chef de la société à l'origine des dividendes, en lieu et place de ces multiples exclusions en cascade, aurait sans doute présenté des avantages de simplicité et d'efficacité.

Enfin, la législation touffue et souvent modifiée en la matière a probablement contribué à rendre le contrôle de l'administration lourd et coûteux et le régime des RDT peu sécurisant du point de vue du contribuable. Cela peut expliquer au moins en partie les constatations évoquées plus haut relatives à la très faible densité des contrôles opérés par l'administration et à la forte concentration des déductions RDT dans les sociétés les plus grosses, seules susceptibles de maîtriser cet aspect ardu de la législation fiscale.

b) La modification législative de 1995

La loi du 20 décembre 1995 a instauré la non déductibilité, à concurrence d'un montant égal à celui des dividendes déductibles à titre de RDT en vertu des articles 202 à 204 CIR 1992, des intérêts se rapportant à des actions ou parts acquises par une société qui ne les a pas détenues pendant une période ininterrompue d'au moins un an au moment de leur cession. Ces intérêts restent néanmoins déductibles lorsqu'ils se rapportent à des actions ou parts détenues dans des sociétés liées ou avec lesquelles il existe un lien de

participation, même lorsque ces actions ou parts ont le caractère de placements de trésorerie ou à d'autres actions ou parts qui figurent sous les immobilisations financières.

Lors de son adoption, le rendement de cette mesure pour 1996 a été évalué à 3 milliards de francs¹⁰. L'effet réel en recettes a été examiné par la Cour des comptes. Il ne s'est élevé, au cours du premier exercice d'application de la mesure soit l'exercice d'imposition 1996, qu'à 10 % de ce montant (313.524.526 francs en août 1997)¹¹.

L'évaluation de l'incidence de cette mesure au cours des exercices d'imposition suivants est rendue malaisée par le regroupement, sous une même rubrique depuis l'exercice d'imposition 1997, des déductions refusées à ce titre et des "intérêts relatifs à certains emprunts"¹².

Par ailleurs, les rejets enregistrés pour l'exercice d'imposition 1996 ont concerné 42 sociétés, essentiellement des banques, sociétés de bourse et compagnies d'assurances, pour lesquelles l'acquisition d'actions et leur cession dans la même année peut relever non seulement de leur objet social mais aussi d'impératifs de bonne gestion.

La Cour des comptes estime dès lors qu'il conviendrait de réexaminer dans quelle mesure cette disposition particulière concourt effectivement aux objectifs poursuivis par le législateur en 1995 en matière de revenus définitivement taxés et n'est pas susceptible de générer des effets non désirés. En outre, des dispositions devraient être prises pour permettre d'en déterminer clairement et correctement l'incidence financière.

c) La réforme de 1996

L'arrêté royal du 20 décembre 1996¹³ opère une refonte complète du régime des RDT à partir des revenus de 1997.

Les modifications principales introduites par cet arrêté sont les suivantes :

- la condition, en vertu de laquelle le régime ne pouvait être accordé qu'à une société bénéficiaire de dividendes assujettis à l'impôt des sociétés belges ou à un impôt étranger analogue, est désormais présentée sous la forme d'une nouvelle cause d'exclusion ; le régime RDT n'est pas accordé lorsque les revenus sont alloués par une société non assujettie à l'ISOC belge, ou à un impôt étranger analogue, ou par une société établie dans un pays dont les dispositions fiscales de droit commun sont notablement plus avantageuses qu'en Belgique ;

¹⁰ Budget des recettes et des dépenses pour l'année budgétaire 1996, Exposé général, III, tableau II - Incidence complémentaire en 1996 des mesures fiscales, V - Mesures nouvelles décidées en octobre 1995, Doc. Chambre, 196/1 - 95/96, p 109.

¹¹ Les données statistiques fournies par l'administration faisaient état à cette même date de 688.368.088 francs de déductions refusées; il a cependant été nécessaire de corriger ce montant en écartant les sommes erronément inscrites à ce titre.

¹² Les intérêts visés à l'article 198, 11° C.I.R. 1992 introduit par l'article 24 de l'arrêté royal du 20 décembre 1996. Cette règle relative à la sous-capitalisation des sociétés ne présente aucun lien avec le régime RDT.

¹³ Portant des mesures fiscales diverses en application des articles 2, § 1^{er} et 3, § 11^{er}, 2° et 3° de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne.

- sont exclues également désormais les sociétés dont les revenus autres que les dividendes, non issus de leur pays d'accueil, bénéficient dans ce pays d'accueil d'un régime d'imposition distinct exorbitant du droit commun ;
- une autre catégorie de sociétés exclues comprend celles qui réalisent des bénéfices par l'intermédiaire d'un ou de plusieurs établissements étrangers assujettis à un régime de taxation notablement plus avantageux que celui auquel ces bénéfices auraient été soumis en Belgique. (Un allègement à cette exclusion est prévu pour les établissements dans un pays avec lequel la Belgique a conclu une convention préventive de la double imposition ou si l'impôt effectivement appliqué à l'étranger atteint au moins 15 pour cent) ;
- enfin, l'exclusion¹⁴ prévue pour les sociétés qui redistribuent des dividendes qui eux-mêmes ne pourraient être déduits en raison des règles d'exclusion prévues plus haut, n'est pas applicable lorsque les actions de ces sociétés sont inscrites à la cote officielle d'une bourse de valeurs mobilières d'un Etat membre de l'Union européenne, suivant les conditions prévues par la directive n° 79/279/CEE¹⁵, ou d'un Etat tiers dont la législation prévoit des conditions d'admission au moins équivalentes ; la situation de ces sociétés est examinée ci-après.

d) Les sociétés-écrans

Un des principaux objectifs poursuivis par cette réforme de 1996 était de faire obstacle à des mécanismes qui tendent à obtenir l'avantage de la déduction malgré les règles d'exclusion, notamment en recourant à l'utilisation de sociétés intermédiaires, qui interviennent entre les sociétés bénéficiant d'un régime fiscal favorable et celles bénéficiant en définitive des revenus produits. Cette structure exploite une caractéristique de la législation antérieure à 1991, en vertu de laquelle les causes d'exclusion concernaient les seules sociétés allouant directement les dividendes. La constitution d'une société – tampon (ou écran) située dans un pays à fiscalité normale, disposant de revenus normaux et soumise à un régime fiscal de droit commun, permettait de faire échapper aux exclusions les dividendes que cette société au profil irréprochable accordait, quand bien même ces revenus provenaient de sociétés à régime fiscal favorable.

Pour faire obstacle à ce procédé, la loi du 23 octobre 1991 a, en substance, étendu les exclusions aux dividendes distribués par une société pour autant qu'une cause d'exclusion eût pu frapper les dividendes qu'elle a elle-même reçus. Ce mécanisme, mieux précisé dans l'arrêté de 1996 précité (article 203, § 1^{er}, 5^o) prévoit que ne sont pas déductibles les dividendes alloués ou attribués par une société, autre qu'une société d'investissement, qui redistribue des dividendes qui, en raison des exclusions légales, ne pourraient pas eux-mêmes être déduits à concurrence d'au moins 90 pour cent.

¹⁴ Le rapport adressé à l'administration faisait également état de la suppression de causes d'exclusion qui sous l'une ou l'autre forme étaient prévues dans le régime ancien. L'administration ayant toutefois fait remarquer qu'il importe à cet égard de tenir compte de l'économie générale de l'article 203 C.I.R. 1992, ce passage n'est pas repris au présent rapport. Le mémoire en réponse signalait également que le régime RDT tel que modifié par l'AR du 20 décembre 1996 n'opère plus de distinction entre les sociétés holdings et les sociétés « écrans » étrangères, lesquelles sont indistinctement visées par l'exclusion de l'art. 203, § 1^{er}, 5^o.

¹⁵ Directive du Conseil des Communautés européennes du 5 mars 1979 portant coordination des conditions d'admission de valeurs mobilières à la cote officielle d'une bourse de valeurs.

L'objectif poursuivi par l'arrêté royal de 1996 sur ce point est-il cependant atteint ? Sur base d'une analyse du texte définitif de cet arrêté, la Cour des comptes tient à formuler des réserves à cet égard. L'article 203, § 2, avant-dernier alinéa, 1^o introduit dans la dernière phase de l'élaboration de ce texte, prévoit en effet que ce mécanisme particulier d'exclusion ne s'applique pas aux sociétés dont les actions sont cotées en bourse¹⁶ dans l'Union européenne ou même dans un pays tiers à certaines conditions. En outre, le prescrit de l'article 203, § 3 C.I.R. 1992, qui, dans les cas qu'il vise et par l'appréciation du seuil prévu au § 1^{er}, 5^o du même article qu'il permet, entraîne l'exclusion irréfutable de certains dividendes, reste sans conséquence pour les sociétés-écrans cotées en bourse en raison du renvoi aux dérogations prévues à l'article 203, § 2. Cette exception est donc susceptible, selon la Cour, d'atténuer fortement dans les situations à risque l'efficacité de la réforme introduite à cet égard.

Par ailleurs, le rapport au Roi de l'arrêté royal de 1996 précité n'explicite pas la logique économique ou fiscale qui permet de faire échapper ces sociétés aux exclusions prévues.

e) Conclusion

Les effets de la réforme fondamentale en matière de RDT, introduite en 1996 et applicable à partir des revenus de 1997, ne peuvent pas encore être complètement évalués aujourd'hui. La Cour des comptes se propose d'examiner les résultats de cette réforme au début de 2001¹⁷. Pour ce faire, elle envisage de vérifier si les données sont disponibles au sein de l'administration, pour mesurer les effets de cette réforme sur les rentrées fiscales de 1997 et 1998. Elle tient cependant à souligner d'ores et déjà que l'article 203, § 2, avant-dernier alinéa, 1^o de l'arrêté royal du 20 décembre 1996, est susceptible par l'exception très générale qu'il prévoit, de porter atteinte à la réalisation d'un des objectifs principaux de cet arrêté, à savoir l'éradication de l'usage abusif de sociétés intermédiaires de redistribution de dividendes.

¹⁶ Ces sociétés, résidentes ou étrangères, sont entendues au sens de l'article 203, § 2, alinéa 5, 1^o C.I.R. 1992 c'est-à-dire qu'elles doivent notamment être soumises à un régime fiscal ordinaire sans bénéficier d'un régime fiscal exorbitant du droit commun et établies dans un pays avec lequel la Belgique a signé une convention préventive de la double imposition lorsqu'il s'agit de sociétés étrangères.

¹⁷ La Cour des comptes souscrit à la suggestion de l'administration ainsi énoncée : " Des éléments complets pour un premier exercice d'imposition d'application du nouveau régime (exercice d'imposition 1998) ne seront disponibles qu'au 31.12.2000 (expiration du délai de 3 ans) et c'est pourquoi l'administration suggère à la Cour de reporter à début 2001 (au lieu de début 2000) le lancement d'une nouvelle enquête."