

## Taxation par signes et indices

Lorsqu'elle a des indications (« signes et indices ») qu'une personne possède en réalité une fortune et un style de vie (son « degré d'aisance ») supérieurs aux revenus qu'elle indique dans sa déclaration fiscale, l'administration fiscale peut s'en écarter et constater un « déficit indiciaire », qui est présumé être un revenu imposable en vertu de la loi. Il existe alors une présomption légale que cette aisance provient de revenus imposables non déclarés. Par « signes et indices », on entend les dépenses, placements, investissements et accroissements d'avoirs du contribuable que l'administration fiscale a pu constater au cours de la période imposable. Le contribuable peut réfuter la présomption en démontrant, au moyen de données concrètes et vérifiables, que cette aisance provient de ressources autres que celles taxables dans le cadre des impôts sur les revenus.

Des évolutions récentes, comme la limitation du secret bancaire et l'échange international d'informations fiscales pertinentes, pourraient donner une nouvelle impulsion à cette technique de preuve. La mise sur pied, depuis 2013, par l'Administration générale de la fiscalité (AGFisc) d'actions annuelles de contrôle spécifiques à la taxation indiciaire confirme cette tendance. Dans ce cadre, l'administration fiscale centrale sélectionne des dossiers en fonction de profils de risques avant d'en examiner les signes et indices.

La Cour des comptes a examiné le système de « taxation par signes et indices » ou « taxation indiciaire » à l'aide de trois questions d'audit :

1. L'administration fiscale sélectionne-t-elle les dossiers en vue d'une taxation indiciaire de manière efficiente ?
2. L'administration fiscale est-elle en mesure d'effectuer les contrôles par signes et indices de manière uniforme et efficiente ?
3. Quels sont les résultats des taxations indiciaires et sont-ils mesurés et évalués régulièrement ?

Auparavant, la technique des « signes et indices » relevait en grande partie du jugement et du « flair » de l'agent taxateur local. Aujourd'hui, le service central *Tax Audit & Compliance Management* (TACM) sélectionne les dossiers à examiner plus en profondeur par les services de contrôle locaux. Le TACM s'appuie à cet effet sur des profils de risques et sur diverses sources d'information. Outre les données des déclarations fiscales du contribuable, le TACM exploite autant que possible les banques de données administratives et applications disponibles. Il rencontre parfois des problèmes de consultation. Certaines informations cruciales font ainsi défaut, ne sont utilisables que de manière limitée ou ne sont plus actuelles. Par ailleurs, la régionalisation de divers impôts pose des problèmes d'accès à certaines banques de données.

Compte tenu des moyens disponibles, la Cour des comptes conclut que le TACM sélectionne ses dossiers à partir d'une analyse de risques suffisamment étayée, pour laquelle il affine les profils de risques à chaque nouvelle action en explorant des sources d'information supplémentaires. À cette fin, le TACM fait par ailleurs appel, depuis 2015, à un groupe d'experts réunissant notamment des chefs de services de contrôle locaux. Des progrès peuvent être accomplis en matière de sélection en exploitant davantage les éléments de patrimoine connus (biens immobiliers en Belgique et à l'étranger, donations et héritages de biens immobiliers, certains revenus mobiliers en Belgique et à l'étranger, véhicules automobiles et bateaux, etc.).

La qualité des profils de risques que le TACM établit importe également pour les services de contrôle locaux qui décident quels dossiers ne seront pas examinés (« désélection »), surtout en cas de capacité de contrôle insuffisante. Depuis 2015, le TACM répartit les dossiers en trois catégories de priorité (très élevée – élevée – normale). Les dossiers de priorité la plus faible doivent être désélectionnés en premier lieu. Les motifs de désélection sont définis de manière stricte et le contrôle administratif s'y rapportant est suffisant.

Le contrôle qualitatif des contrôles réalisés relève avant tout des chefs de service locaux. Au cours d'une étude de cas, la Cour des comptes n'a cependant trouvé quasiment aucune trace d'un contrôle interne ou d'un contrôle qualité par la hiérarchie. L'application *Quality Control* Stirco, que l'AGFisc a introduite à partir de 2016, pourrait y remédier. Les chefs de service et de département du centre Particuliers et PME devront notamment veiller à ce que l'approche de contrôle du service TACM soit respectée, que Stirco soit utilisée correctement et que le rapport de vérification au terme du contrôle soit scrupuleusement dressé.

Par ailleurs, les services de contrôle de l'AGFisc demandent rarement la levée du secret bancaire dans le cadre de contrôles indiciels. L'Inspection spéciale des impôts, par contre, invoque – quoique de manière limitée – des signes et indices pour demander qu'il soit levé et entamer l'enquête fiscale proprement dite.

Les enregistrements et mouvements sur le compte courant susceptibles d'influer sur la situation judiciaire d'un chef d'entreprise ou d'un gérant de société ne sont, en général, pas assez contrôlés. La Cour des comptes recommande dès lors de coordonner davantage les contrôles concernant l'impôt des personnes physiques et l'impôt des sociétés en veillant à intensifier les interactions. La Cour demande également que la procédure prévue pour estimer les coûts (minimaux) de subsistance soit appliquée de manière uniforme.

Dans une étude d'un nombre limité de contestations auxquelles des taxations indicielles ont donné lieu, la Cour a observé qu'environ 60 % des contribuables ne produisent les justificatifs nécessaires à l'administration fiscale qu'au stade de la contestation, alors qu'ils y ont été invités plus tôt. Elle recommande dès lors de prendre des initiatives pour décourager cette pratique. Elle recommande aussi au service Contentieux d'assurer un retour d'informations systématique, tant vers le TACM que vers les services de contrôle.

Pour ce qui est de la mesure et du suivi des résultats, la Cour constate qu'un relevé des résultats de l'ensemble des taxations indicielles fait défaut. Seuls les résultats des actions de contrôle indicielles annuelles sont mesurés et fiables. L'étude de cas a en outre démontré qu'un contrôle judiciaire donne rarement lieu à un résultat purement judiciaire, mais qu'il génère souvent aussi d'autres types de recettes fiscales.

Le rendement des actions indicielles est plutôt modeste. Le nombre de dossiers productifs est le plus élevé chez les indépendants, mais les recettes fiscales qu'ils génèrent en fin de compte sont plus faibles que dans les dossiers de salariés et de dirigeants d'entreprise en raison des pertes reportées. Les résultats se révèlent également très disparates : un ou deux dossiers peuvent parfois représenter près de la moitié des recettes fiscales totales par catégorie de contribuables.

Aucune analyse des résultats des taxations indicielles n'est disponible. La Cour des comptes recommande dès lors d'analyser ces résultats de manière approfondie et régulière pour juger de l'opportunité d'organiser ces actions chaque année pour chacune des trois catégories de contribuables.

## TABLE DES MATIÈRES

<b>CHAPITRE 1</b>	<b>4</b>
Introduction	4
1.1 Objet de l'audit et questions d'audit	4
1.2 Système de la taxation indiciaire	4
1.3 Champ d'application	5
1.4 Méthode d'audit	6
1.5 Calendrier	7
1.6 Procédure contradictoire	7
<b>Chapitre 2</b>	<b>8</b>
Sélection des dossiers à contrôler par signes et indices	8
2.1 Sources d'information	8
2.2 Analyse de risques	11
<b>Chapitre 3</b>	<b>12</b>
Contrôle des dossiers par signes et indices	12
3.1 Planification et pilotage des contrôles	12
3.2 Suivi de la réalisation des contrôles	13
3.2.1 Désélections	13
3.2.2 Contrôle qualité	14
<b>CHAPITRE 4</b>	<b>15</b>
Résultats des contrôles par signes et indices	15
4.1 Mesure des résultats	15
4.1.1 Résultats des actions indiciaires 2013, 2014 et 2015	15
4.1.2 Résultats des actions indiciaires 2015	16
4.1.3 Résultats des taxations par signes et indices en dehors des actions organisées	18
4.2 Évaluation des résultats	19
4.2.1 Évaluation par le service TACM	19
4.2.2 Résultats de l'étude de cas	19
4.2.3 Résultats des contestations	22
<b>CHAPITRE 5</b>	<b>25</b>
Conclusions et recommandations	25
5.1 Conclusions	25
5.2 Recommandations	26

## CHAPITRE 1

# Introduction

### 1.1 Objet de l'audit et questions d'audit

Lorsque l'administration fiscale a des indications (appelées « signes et indices ») qu'une personne possède en réalité une fortune et un style de vie supérieurs à ceux repris dans sa déclaration fiscale, elle peut s'écarter de cette déclaration fiscale et constater un « déficit indiciaire », qui est présumé être un revenu imposable en vertu de la loi.

La Cour des comptes a examiné ce système de « taxation par signes et indices », également appelée « taxation indiciaire ». Elle a articulé son examen autour de trois questions d'audit, abordées dans les trois chapitres suivants :

1. L'administration fiscale sélectionne-t-elle les dossiers en vue d'une taxation indiciaire avec efficience ?
2. L'administration fiscale est-elle en mesure d'effectuer les contrôles par signes et indices de manière uniforme et efficiente ?
3. Quels sont les résultats des taxations indiciaires et sont-ils mesurés et évalués régulièrement ?

### 1.2 Système de la taxation indiciaire

L'administration fiscale supporte en principe la charge de la preuve en matière de fixation des revenus imposables<sup>1</sup>. En ce qui concerne spécifiquement les impôts sur les revenus, l'article 339 du code des impôts sur les revenus 1992 (ci-après « CIR92 ») dispose en outre qu'une déclaration fiscale correctement établie et introduite bénéficie d'une présomption d'exactitude.

Lorsqu'un agent taxateur veut s'écarter des revenus déclarés, il doit donc prouver que les revenus imposables sont supérieurs. Il dispose à cet effet des moyens de preuve généraux prévus par la législation fiscale (preuve littérale, preuve par témoins, aveu, présomptions)<sup>2</sup> ainsi que d'une série de moyens de preuve spéciaux en matière d'impôts sur les revenus.

L'article 341 du CIR92 met ainsi à la disposition de l'administration fiscale un moyen de preuve spécial qui lui permet de fixer la base imposable par « signes et indices ». Lorsque l'administration fiscale peut démontrer l'existence d'indications (« signes et indices ») d'une « aisance supérieure » à celle qu'attestent les revenus déclarés, il existe une présomption légale que cette aisance supérieure provienne de revenus imposables non déclarés. Les « signes et indices » peuvent être des dépenses, des placements, des investissements et des accroissements de patrimoine que l'administration fiscale a pu constater dans le chef du

---

<sup>1</sup> Conformément au droit commun de la preuve inscrit à l'article 1315, alinéa 1<sup>er</sup>, du code civil (« Celui qui réclame l'exécution d'une obligation, doit la prouver ») et à l'article 870 du code judiciaire (« Chacune des parties a la charge de prouver les faits qu'elle allègue »).

<sup>2</sup> En vertu de l'article 340 du CIR92, l'administration fiscale peut avoir recours à tous les moyens de preuve admis par le droit commun, sauf le serment.

contribuable au cours de la période imposable<sup>3</sup>. Si les revenus présumés sont supérieurs aux revenus déclarés, l'administration constate un « déficit indiciaire », qui est présumé être un revenu imposable en vertu de la loi.

La charge de la preuve n'est pas renversée pour autant : l'agent taxateur doit prouver l'existence et l'ampleur des signes et indices avant de pouvoir présumer, en vertu de l'article 341 du CIR92<sup>4</sup>, que les sommes dépensées démontrant l'aisance du contribuable proviennent de revenus imposables obtenus au cours de la période imposable concernée.

Le contribuable peut pour sa part réfuter cette présomption légale en démontrant au moyen de données concrètes et vérifiables que cette aisance provient de ressources autres que celles taxables à l'impôt sur les revenus ou de revenus obtenus durant une période antérieure à la période imposable. Il peut aussi prouver que les signes et indices sont surestimés ou qu'ils n'existent pas.

### 1.3 Champ d'application

La présomption légale de l'article 341 du CIR92 peut être utilisée à l'égard des personnes tant physiques que morales. Elle s'applique à l'ensemble des personnes physiques, quelle que soit leur activité professionnelle, à savoir aux salariés, commerçants, titulaires d'une profession libérale, pensionnés, rentiers, etc. Le contrôleur des impôts doit néanmoins tenir compte de la composition du ménage du contribuable lorsqu'il établit sa situation patrimoniale<sup>5</sup>. Dans la pratique, la procédure de l'article 341 du CIR92 est difficilement applicable aux personnes morales, dès lors que la situation patrimoniale doit concerner à la fois la société et son ou ses dirigeants.

Pour utiliser le moyen de preuve de l'article 341 du CIR92, l'administration fiscale ne doit pas prouver au préalable que les revenus déclarés sont inexacts ou la comptabilité irrégulière<sup>6</sup>. L'existence de signes et d'indices induit en soi une présomption d'inexactitude des revenus déclarés et éventuellement d'inexactitude des comptes.

Dans la pratique, l'administration fiscale n'applique la taxation indiciaire que lorsque les signes et indices révèlent des revenus nettement supérieurs aux revenus déclarés<sup>7</sup>.

La définition succincte que la loi donne de la notion de « taxation par signes et indices » a donné lieu à de nombreux litiges. Au fil du temps, le système s'est appuyé en grande partie sur la jurisprudence<sup>8</sup>. Depuis son introduction en 1938<sup>9</sup>, il a évolué « *d'un moyen plutôt simple de présumer des revenus supérieurs à partir de signes extérieurs d'aisance (voiture luxueuse, habitation cossue, voyages lointains, etc.) vers une technique de preuve sophistiquée permettant d'établir la situation patrimoniale d'un contribuable à partir d'un examen de ses dépenses, avoirs et créances de toutes sortes* »<sup>10</sup> [traduction]. Des évolutions récentes, telles

<sup>3</sup> Cour de cassation, arrêts des 16 octobre 2009, 11 février 2002, 26 avril 2001 et 2 janvier 1997.

<sup>4</sup> Voir commentaire administratif du CIR92 (ci-après « Com. CIR92 ») 341/44.

<sup>5</sup> Dans la pratique, cette procédure n'est pas appliquée aux personnes physiques soumises à l'impôt des non-résidents. Contrairement aux résidents du royaume, ces derniers ne sont pas imposables sur leurs revenus mondiaux.

<sup>6</sup> Voir Com. CIR92 341/41.

<sup>7</sup> Voir Com. CIR92 341/11.

<sup>8</sup> Voir C. Vanderkerken & B. Vandenberghe, « Belastingheffing volgens tekenen en indicien », *Algemeen Fiscaal Tijdschrift*, 2012/04, p. 18-44.

<sup>9</sup> Loi du 28 juillet 1938 (*Moniteur belge* du 20 août 1938).

<sup>10</sup> Voir C. Vanderkerken & B. Vandenberghe, *op. cit.*, p. 18.

que la limitation du secret bancaire et l'échange international d'informations fiscales pertinentes<sup>11</sup>, donneront vraisemblablement une nouvelle impulsion à cette technique de preuve qui restera d'actualité. Depuis 2013, l'Administration générale de la fiscalité (AGFisc) a d'ailleurs mis sur pied des actions de contrôle annuelles spécifiques à la taxation indiciaire. Elles visent à vérifier de manière plus approfondie des dossiers (concernant aussi bien des salariés que des dirigeants d'entreprise, des indépendants et des titulaires de professions libérales) sélectionnés en fonction de déficits indiciaires (potentiels).

D'après les statistiques du SPF Finances sur les actions de contrôle indiciaire des années 2013, 2014 et 2015 (voir chapitre 4, tableau 3), ces actions ont généré quelque 7.265.000 euros d'impôts supplémentaires au total pour environ 3.780 dossiers clôturés. Bien que ce résultat puisse paraître plutôt faible pour cette période, il convient de souligner, d'une part, que les résultats par contribuable peuvent être très disparates et, d'autre part, que les actions ont un effet préventif (dissuasif). Par ailleurs, seuls les résultats de ces actions indiciaires spécifiques sont connus. Il n'existe pas de vue d'ensemble des recettes totales générées par l'ensemble des taxations indiciaires.

#### 1.4 Méthode d'audit

Dans le cadre de cet audit, la Cour des comptes a examiné les documents, instructions et manuels de l'administration relatifs à la taxation indiciaire ainsi que l'ensemble des statistiques pertinentes. Elle s'est ensuite entretenue avec divers acteurs de la taxation par signes et indices de l'AGFisc, à savoir avec le service *Tax Audit & Compliance Management* (TACM), la cellule Maîtrise de l'organisation, la cellule Contrôle de la gestion, les gestionnaires planificateurs principaux des piliers Particuliers et PME, le service central Procédures de taxation, le service central Contentieux ainsi qu'avec deux experts locaux du groupe de travail Taxations indiciaires.

Enfin, la Cour des comptes a réalisé deux séries d'études de cas.

Dans une première étude de cas qui a porté sur 178 dossiers, elle a examiné si les taxations indiciaires ont été suffisamment uniformes et si elles ont finalement débouché sur des résultats fiscaux. Elle a vérifié dans quelle mesure la procédure de levée du secret bancaire est appliquée. Pour réaliser l'étude, la Cour a consulté les applications Taxi (Intégration des données de taxation relatives à l'impôt des personnes physiques) et Stirco (Système de traitement intégré Impôts et Recouvrement-Contrôle) de l'AGFisc.

Dans sa deuxième étude de cas, la Cour s'est limitée à examiner dans quelle mesure les taxations par signes et indices engendrent des contestations. Elle a ensuite cherché à identifier les principaux motifs ou griefs invoqués dans les contestations. Elle a analysé en détail 29 des 130 contestations acceptées en tout ou en partie. Ces 29 contestations correspondent à 70 % du total contesté. Pour cette étude de cas, la Cour a consulté l'application *Workflow* Contentieux.

---

<sup>11</sup> Voir directive 2011/16/UE du 15 février 2011 (transposée en droit belge par la loi du 17 août 2013 et modifiée par la directive 2014/107/UE du 9 décembre 2014) relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal, qui prévoit, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015, l'échange automatique et obligatoire entre les autorités fiscales des États membres d'informations se rapportant aux périodes imposables à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014 pour diverses catégories de revenu et de capital.

## 1.5 Calendrier

17 juin 2015	Annnonce de l'audit au ministre des Finances, au SPF Finances et à l'Administration générale de la fiscalité (AGFisc)
septembre 2015 à février 2016	Réalisation des travaux d'audit
26 mai 2016	Envoi de l'avant-projet de rapport au président du comité de direction du SPF Finances et à l'administrateur général de l'AGFisc
29 juin 2016	Réception de la réponse du président du comité de direction du SPF Finances
20 juillet 2016	Envoi du projet de rapport au ministre des Finances
30 août 2016	Réponse du ministre des Finances

## 1.6 Procédure contradictoire

Ce rapport d'audit tient compte des observations et commentaires de l'AGFisc. Dans sa réponse au rapport, le ministre des Finances a fait savoir qu'il n'avait pas d'observations de nature politique à ajouter.

## CHAPITRE 2

# Sélection des dossiers à contrôler par signes et indices

### 2.1 Sources d'information

Auparavant, la technique des « signes et indices » relevait en grande partie de l'initiative ou de l'expertise de l'agent taxateur local. Aujourd'hui, le service central *Tax Audit & Compliance Management* (TACM) sélectionne les dossiers à examiner plus en profondeur par les services de contrôle locaux. Depuis 2013, le service TACM organise chaque année des actions de contrôle indiciaire ciblées et récurrentes pour trois catégories de contribuables : les salariés, les dirigeants d'entreprise et les indépendants. Il s'appuie à cet effet sur des profils de risques et sur diverses sources d'information.

Le service TACM puise tout d'abord dans les déclarations fiscales (impôt des personnes physiques, TVA, etc.) du contribuable. Les codes de déclaration de l'exercice d'imposition 2013 ont ainsi servi à la sélection pour l'action de contrôle Indiciaire 2015.

Pour établir le décompte indiciaire, le service TACM prend en compte, par cadre de la déclaration à l'impôt des personnes physiques (parties 1 et 2), quasiment tous les codes fiscaux qui représentent un revenu ou une dépense<sup>12</sup>. À partir des données exploitables dans l'application Taxi<sup>13</sup>, les dossiers sont ensuite sélectionnés en fonction de certains critères ou seuils de sélection après l'élimination de certaines catégories de contribuables<sup>14</sup>. Le service TACM se réfère aussi, dans une mesure variable, à d'autres banques de données ou applications de l'administration :

- Sitran (Signalétique transversale) contient les données personnelles de chaque contribuable, telles que le nom, l'adresse, la date de mariage, etc.
- Stirco (Système de traitement intégré Impôts et Recouvrement-Contrôle) présente les résultats des contrôles par année civile.
- Stipad (Système de traitement intégré de la documentation patrimoniale) intègre les données de l'Administration générale de la documentation patrimoniale.
- La DIV (direction pour l'immatriculation des véhicules) informe sur les véhicules dont le contribuable est propriétaire.
- Le fichier de la taxe de circulation indique le montant de la taxe de circulation payée et de la taxe de mise en circulation.

---

<sup>12</sup> Bien entendu, les données de certains codes doivent être adaptées ou recalculées pour mieux faire correspondre leur pondération aux frais ou revenus réels (par exemple, les données relatives aux emprunts, les revenus cadastraux, etc.).

<sup>13</sup> Contenant les données des enrôlements par année civile.

<sup>14</sup> Par exemple, les personnes décédées ou ayant déménagé à l'étranger, certains « non-imposables », etc.

- ICPC (*Inning Comptabiliteit* – Perception comptabilité) contient le montant d'impôt des personnes physiques payé et des restitutions d'impôt, y compris les dégrèvements.
- Belcotax rassemble diverses fiches de renseignements, comme la fiche 281.91 sur les ventes de biens immobiliers.
- Stir-international comprend les informations reçues et envoyées dans le cadre de l'échange international de données. Le service TACM ne consulte pas ce fichier directement, mais sur la base des informations disponibles dans Stir-international, les fiches contenant les revenus d'origine étrangère sont chargées dans Belcotax. Les données de Taxi et Belcotax sont ensuite comparées.

Le service TACM est toutefois confronté à des problèmes ou lacunes lors de la consultation de certaines de ces banques de données ou applications.

#### *Utilité limitée et actualité des fichiers*

L'application Stipad, qui relie notamment les fichiers Cadnet<sup>15</sup>, Loco<sup>16</sup> et TP 380<sup>17</sup>, est difficilement utilisable par le service TACM à des fins de sélection, car les données ne sont pas assez structurées. Or, ce fichier contient des informations essentielles pour les analyses indiciaires, comme les achats et les ventes de biens immobiliers. Il donne aussi un aperçu des héritages et des donations de biens immobiliers enregistrées. Pour contourner ce problème, le service TACM se référait aux fiches de renseignements 281.91 établies par l'Administration générale de la documentation patrimoniale. Ces fiches permettent d'identifier aussi bien le vendeur que l'acheteur de biens immobiliers. Elles n'ont toutefois plus été actualisées depuis début 2013. L'absence d'informations à jour a considérablement compliqué la préparation d'une nouvelle action « taxation indiciaire » reposant sur les achats de biens immobiliers. Le service TACM a imaginé une nouvelle solution spécifique reliant les informations nécessaires. Elle lui a quand même permis d'organiser en 2016 une nouvelle action « *aankoop*-immo-achat » basée sur les achats de biens immobiliers en 2013. Une solution structurelle s'indique néanmoins pour communiquer les données sur les transactions concernant des biens immobiliers.

#### *Absence d'informations cruciales*

Outre les fichiers non utilisables et non (ou insuffisamment) actualisés, le service manque parfois aussi d'informations cruciales pour opérer une sélection pertinente et ciblée.

- Lorsqu'ils établissent le décompte indiciaire, les contrôleurs des impôts n'ont pas de vue sur les opérations du compte courant des sociétés ni sur les amortissements. Pourtant, les écritures du compte courant constituent souvent une justification importante d'un déficit indiciaire, en particulier dans le cas des dirigeants d'entreprise. Concernant ces indices, la collaboration et l'échange d'informations entre le service de contrôle de l'impôt des personnes physiques (compétent à l'égard du dirigeant d'entreprise ou du gérant) et celui de l'impôt des sociétés (compétent pour la société dans laquelle l'intéressé est actif) sont clairement déficients. En outre, les informations renseignées sur les fiches administratives 281.91 précitées doivent souvent être adaptées en vue de l'analyse des risques (dans le cadre de la sélection des dossiers). En effet, les achats et

---

<sup>15</sup> Comprend les matrices cadastrales avec mention de l'emplacement du bien immobilier, des propriétaires et du revenu cadastral.

<sup>16</sup> Contient l'ensemble des achats et ventes, des donations et des héritages de biens immobiliers.

<sup>17</sup> Ancienne application du service Enregistrement assurant la gestion informatisée des avoirs mobiliers de chaque personne notamment.

ventes ne tiennent pas compte de la part de propriété que chaque contribuable détient (par exemple, en cas d'indivision entre plusieurs héritiers), ce qui peut entraîner à son tour une surestimation du prix d'achat ou de vente.

- Le fichier de la Direction pour l'immatriculation des véhicules (DIV) ne contient aucune indication sur la valeur du véhicule acheté, si bien qu'il est impossible d'intégrer l'achat d'un véhicule dans le profil de risques en vue d'une taxation indiciaire. L'AGFisc a néanmoins organisé en 2016 une action spécifique « *aankoop*-auto-achat ». Le profil de risques définit pour cette action tenait surtout compte du nombre de chevaux fiscaux des véhicules neufs achetés en 2013.
- Le fichier des lettres de pavillon reprenant les achats de bateaux battant pavillon belge n'étant pas accessible au service TACM pour l'instant, ce dernier ne peut pas en tenir compte.
- Le service TACM n'a pas de vue sur les donations et héritages de biens mobiliers. La répartition des droits de propriété en cas d'indivision est une grande inconnue dans le cadre des héritages de biens immobiliers. Puisque le service TACM n'a connaissance que des donations de biens immobiliers et non des donations de fonds (de biens mobiliers donc), sa sélection peut seulement prendre en compte les donations de biens mobiliers enregistrées. Comme une donation peut aussi constituer un indice du patrimoine du donateur, les services de contrôle doivent introduire les donations de biens mobiliers et immobiliers dans l'application Proposition de contrôle, ou les signaler au service compétent, en vue d'un contrôle plus approfondi éventuel du dossier du donateur.
- Le service TACM n'a pas encore d'aperçu des achats et ventes de biens immobiliers à l'étranger, bien qu'il soit prévu par la directive européenne relative à l'échange international de données. Il est essentiel que ces informations lui parviennent à temps. Le contrôleur des impôts n'a en effet que trois ans au maximum à partir du 1<sup>er</sup> janvier de l'exercice d'imposition pour vérifier l'origine du financement des achats de biens immobiliers à l'étranger (article 354 du CIR92).
- Les données disponibles dans l'application Taxi ne suffisent pas toujours pour établir un décompte indiciaire. Comme un emprunt n'est par exemple fiscalement déductible qu'en partie, le service TACM n'est pas en mesure de retrouver le montant total de l'emprunt lorsqu'il établit le décompte indiciaire. Cette donnée peut pourtant constituer une justification importante d'un déficit indiciaire.

#### *Régionalisation de divers impôts*

En raison de la régionalisation de plusieurs domaines fiscaux, le service TACM n'a, en tant qu'administration fiscale fédérale, plus automatiquement accès aux banques de données des impôts régionaux (taxe de circulation, taxe de mise en circulation, précompte immobilier, droits de succession et d'enregistrement, etc.). Les administrations fédérale et régionales doivent conclure des protocoles à cet égard.

#### *Conclusion*

Établir un décompte indiciaire probant s'avère une opération difficile en l'absence d'un cadastre patrimonial global par contribuable. À partir des sources d'information dont il dispose, le service TACM opère une sélection aussi ciblée que possible des dossiers à soumettre à une analyse « indiciaire » approfondie. Il affine et optimise cette sélection chaque année en intégrant et en reliant le maximum de sources d'informations, de manière à limiter le risque de « faux positifs ».

## 2.2 Analyse de risques

Le service TACM sélectionne les dossiers destinés à ses actions de contrôle indiciaires à partir d'une analyse de risques. La pertinence de cette analyse de risques dépend de la disponibilité et de la qualité des sources d'informations et des banques de données précitées.

Le service TACM emploie deux types de profils de risques qu'il adapte chaque année. D'une part, le profil de risques classique qui tient compte de tous les codes de la déclaration fiscale qui représentent un revenu ou une dépense et d'autre part, le profil de risques spécifique. Ainsi, le profil de risques immobilier spécifique (« *aankoop-immo-achat* ») cartographie les achats de biens immobiliers effectués en Belgique au cours d'une année déterminée par des contribuables qui, d'après les revenus qu'ils déclarent, n'en ont pas les moyens. À partir de la période de contrôle 2016, il existe aussi un profil spécifique « auto ».

Le service TACM sélectionne les dossiers en fonction des profils de risques et réalise déjà un premier calcul interne du déficit indiciaire. Selon l'ampleur du déficit, les dossiers sont répartis depuis 2015 entre trois catégories de priorité : normale, élevée et très élevée. Les services de contrôle connaissent ainsi les dossiers à contrôler en priorité (ceux dont la priorité est très élevée) et ceux à désélectionner en premier lieu en cas de capacité de contrôle insuffisante (dossiers à priorité normale, voir chapitre 3).

Le service TACM ne précise pas pourquoi il a sélectionné un dossier aux services de contrôle, sauf pour l'action « *aankoop-immo-achat* ». La Cour des comptes s'interroge sur l'efficacité d'une telle approche. Elle peut en effet faire perdre du temps lors du contrôle indiciaire et nuire à un retour d'informations ciblé sur les critères de sélection appliqués. Le service TACM soutient que son approche oblige les services de contrôle à mener une analyse indiciaire large.

La Cour des comptes conclut qu'en fonction des moyens dont il dispose et des banques de données auxquelles il a accès, le service TACM effectue sa sélection à partir d'une analyse de risques suffisamment étayée. Le service s'efforce de sans cesse affiner les profils de risques afin d'accroître la productivité des actions indiciaires. Cependant, tant que l'administration n'aura qu'une vue limitée sur le patrimoine d'un contribuable, il sera difficile d'établir un profil de risques optimal en vue d'une taxation indiciaire. Des progrès peuvent encore être accomplis en matière de sélection en exploitant davantage les éléments de patrimoine connus, tels que la possession de biens immobiliers en Belgique et à l'étranger, les donations et héritages de biens immobiliers, la possession de véhicules automobiles et de bateaux, les revenus mobiliers connus en Belgique et à l'étranger.

## CHAPITRE 3

# Contrôle des dossiers par signes et indices

### 3.1 Planification et pilotage des contrôles

Comme exposé au chapitre 2, le service TACM sélectionne de manière centralisée les dossiers à contrôler à partir de profils de risques. Les missions de contrôle sont ensuite transmises aux services de contrôle fiscal via l'application Stirco. Les dossiers sélectionnés sont repris dans le programme de contrôle annuel en vue d'un contrôle de type « ponctuel ». Pareille mission de contrôle « ponctuelle » ou ciblée se limite aux éléments décrits par le service TACM. Certains dossiers sont « impératifs » (doivent être contrôlés par les contrôleurs des impôts) et d'autres sont « indicatifs » (peuvent uniquement être contrôlés en cas de capacité de contrôle résiduelle).

La charge de travail estimée par mission de contrôle (« coefficient de pondération ») est fixée en moyenne à deux points, ce qui correspond à deux jours de travail. Deux jours de travail et demi sont affectés à chaque mission de l'action « *aankoop*-immo-achat ». Les contrôles peuvent concerner un ou plusieurs exercices d'imposition.

Les services de contrôle locaux ne peuvent « désélectionner » des dossiers (c'est-à-dire les supprimer de la liste des contrôles) que pour des motifs spécifiques. L'instruction relative au plan de travail 2015 précise que leur décision est à motiver clairement au moyen d'une liste limitative de motifs (capacité de contrôle insuffisante, dossier déjà contrôlé par un autre service, etc.).

Le service TACM fournit les modèles de contrôle et les instructions par catégorie de contribuables (salariés, dirigeants d'entreprise et indépendants). Il présente ensuite une approche de contrôle générale et un schéma concret comprenant les vérifications à effectuer étape par étape. Le contrôleur des impôts peut consulter ces modèles et instructions dans Stirco. En outre, le service de contrôle peut obtenir des informations complémentaires pour chaque action de contrôle auprès d'une personne de contact désignée par le service TACM.

Au-delà des instructions émises par le service TACM et des commentaires administratifs du Com. CIR92, les centres de formation professionnelle du SPF Finances dispensent une formation spécifique en matière de taxation par signes et indices. Cette formation, jugée de haute qualité, a été suivie par 448 contrôleurs des impôts en 2014, ce qui correspond à un ou deux agents par service de contrôle. Un total de 975<sup>18</sup> taxations indiciaires ont été réalisées dans le cadre de l'action indiciaire 2015, soit théoriquement deux contrôles par signes et indices pour chaque contrôleur des impôts ayant suivi la formation.

La Cour des comptes conclut que la planification et le pilotage des contrôles se déroulent correctement.

---

<sup>18</sup> Nombre de dossiers clôturés dans l'application Stirco au 22 janvier 2016.

### 3.2 Suivi de la réalisation des contrôles

Aucun indicateur clé de performance<sup>19</sup> n'a été défini pour suivre la réalisation des contrôles indiciaires. Tous les dossiers doivent être clôturés au 31 décembre de l'année d'activité.

En 2013, 2.340 taxations indiciaires ont été réalisées, contre 470 en 2014 et 976 en 2015. La baisse considérable en 2014 et 2015 par rapport à 2013 s'explique par deux facteurs : d'une part, l'augmentation d'autres missions impératives de priorité plus élevée et d'autre part, la diminution de la capacité de contrôle totale. Le service TACM a donc uniquement introduit dans Stirco les dossiers « impératifs » (à contrôler obligatoirement), que les services de contrôle ont clôturés en fonction de leur capacité de contrôle disponible. Les services disposant d'une capacité de contrôle plus large n'ont pas eu la possibilité de piocher dans la liste de dossiers « indicatifs » pouvant être contrôlés en fonction de la capacité de contrôle résiduelle après la clôture des contrôles impératifs.

Pour l'année d'activité 2015, le service TACM a sélectionné 2.022 dossiers à partir de son analyse de risques en vue d'un contrôle par signes et indices. Une moitié se compose de dossiers impératifs, l'autre de dossiers indicatifs assortis d'une priorité « normale ». Les gestionnaires planificateurs de chaque direction doivent veiller à la disponibilité d'une capacité de contrôle suffisante et examiner s'il est nécessaire de réorganiser la répartition des dossiers impératifs entre les services de contrôle de la même direction régionale. Ils peuvent désélectionner des dossiers impératifs en tenant compte de la situation spécifique de chaque service de contrôle.

#### 3.2.1 Désélections

Comme le tableau 1 l'illustre, les services de contrôle ont désélectionné 14 à 16 % des dossiers impératifs dans le cadre de l'action indiciaire 2015, principalement à cause d'une capacité de contrôle insuffisante<sup>20</sup>. Les services qui ne souffrent pas d'un manque de capacité de contrôle sélectionnent eux-mêmes des dossiers indicatifs supplémentaires. Au total, les contrôleurs des impôts ont contrôlé environ 10 % de ces dossiers indicatifs.

Tableau 1 - Nombre de dossiers impératifs désélectionnés dans le cadre des actions indiciaires 2015

Action indiciaire	Total de dossiers impératifs sélectionnés par le service TACM	Nombre de contrôles impératifs réalisés	Pourcentage de désélections au 31.12.2015
Salariés	405	347	14,32
Dirigeants d'entreprise	207	176	14,98
Indépendants	412	345	16,26

Source : SPF Finances, application Stirco

<sup>19</sup> Les indicateurs clés de performance servent à examiner si les objectifs stratégiques et opérationnels sont atteints.

<sup>20</sup> Environ 75 % des désélections sont dues à une capacité de contrôle insuffisante. Le reste concerne des dossiers en double ou déjà contrôlés dans le cadre d'une autre mission de contrôle.

Le tableau 2 montre que 85 à 90 % des dossiers de priorité normale sont désélectionnés. Les gestionnaires planificateurs tentent de limiter le plus possible la désélection de dossiers qui présentent une priorité élevée à très élevée.

Le manque de capacité et les désélections qui en résultent soulignent une nouvelle fois l'importance d'une bonne sélection des dossiers et de la définition des priorités par le service TACM.

Tableau 2 – Pourcentage de dossiers désélectionnés dans le cadre des actions indiciaires 2015 en fonction du degré de priorité

Action indiciaire	Désélections de dossiers à priorité normale	Désélections de dossiers à priorité élevée	Désélections de dossiers à priorité très élevée
Salariés	90,95	8,14	0,90
Dirigeants d'entreprise	85,58	11,54	2,88
Indépendants	86,36	6,06	7,58

Source : SPF Finances, application *Stirco*

À la suite de la désélection, les services de contrôle clôturent 96 % des dossiers sélectionnés (impératifs comme indicatifs). La Cour des comptes n'a pas relevé de disparités dans ce domaine entre les catégories de contribuables.

La Cour des comptes observe que les motifs de désélection sont définis de manière stricte et que les gestionnaires planificateurs principaux veillent au respect des critères. Les services de contrôle locaux font rapport au sujet des motifs de désélection à la cellule Contrôle de la gestion. La ventilation des dossiers impératifs selon leur degré de priorité, opérée depuis 2015, a amélioré le processus de désélection. Les services de contrôle désélectionnent rarement des dossiers de priorité élevée ou très élevée. La qualité des profils de risques revêt dès lors une importance capitale, car ce sont eux qui déterminent la ventilation des dossiers en fonction de leur priorité.

### 3.2.2 Contrôle qualité

Le contrôle de la qualité des contrôles réalisés relève en premier lieu de la responsabilité des chefs de service locaux. Cependant, au cours de l'étude de cas, la Cour des comptes n'a pas trouvé de trace d'un contrôle interne ou d'un contrôle qualité effectué par les supérieurs hiérarchiques sur les décomptes indiciaires, sauf dans un seul dossier. Cette constatation laisse présumer que les supérieurs hiérarchiques n'opèrent que peu de contrôles qualité, une présomption renforcée par la volonté de l'AGFisc d'introduire une application *Quality Control Stirco* à partir de l'année d'activité 2016. Le but est que les chefs de service et de département du centre Particuliers et PME veillent notamment à ce que l'approche de contrôle définie par le service TACM soit respectée, que l'application *Stirco* soit utilisée correctement et que les contrôleurs établissent un rapport de vérification correct au terme du contrôle.

## CHAPITRE 4

# Résultats des contrôles par signes et indices

### 4.1 Mesure des résultats

#### 4.1.1 Résultats des actions indiciaires 2013, 2014 et 2015

Le tableau 3 indique, par année, le montant des suppléments d'impôts que les contrôles par signes et indices ont généré.

Tableau 3 – Produit des actions indiciaires (en euros)

Action indiciaire	Nombre de dossiers clôturés	Total des suppléments d'impôts
2013	2.340	4.310.225,30
2014	470	1.396.807,01
2015	976	1.558.329,13
<b>Total</b>	<b>3.786</b>	<b>7.265.361,44</b>

Source : service TACM

Pour évaluer ces résultats, la Cour des comptes a identifié les dossiers « productifs », c'est-à-dire les contrôles qui ont augmenté la base imposable, ce qui ne signifie pas nécessairement qu'ils ont généré des recettes fiscales directes. Il ressort du tableau 4 que le pourcentage de dossiers productifs est le plus élevé auprès des indépendants. En revanche, c'est auprès du même groupe de contribuables que la recette fiscale moyenne finale est la plus faible. En effet, l'étude de cas a révélé qu'une augmentation de la base imposable n'entraîne pas automatiquement un supplément d'impôts, car les indépendants reportent souvent des pertes fiscales.

Par ailleurs, l'écart est frappant entre la moyenne et la médiane<sup>21</sup> des augmentations de la base imposable et des recettes fiscales, ce qui souligne la grande disparité des résultats. Par exemple, en ce qui concerne les indépendants, la Cour a observé qu'un dossier représentait à lui seul environ 55 % des recettes fiscales totales. Chez les dirigeants d'entreprise et les salariés, deux dossiers représentaient respectivement 32 % et 58 % du supplément d'impôts total.

<sup>21</sup> La médiane correspond au nombre moyen des observations : 50 % des observations se situent au-dessus de la médiane et 50 % en dessous. La moyenne est influencée par les pics ou les creux dans les observations, contrairement à la médiane.

Tableau 4 – Résultats par catégorie de contribuables

Action indiciaire	% de dossiers productifs	Montant moyen d'augmentation de la base imposable <sup>(1)</sup>	Montant médian d'augmentation de la base imposable	Montant moyen de suppléments d'impôts <sup>(2)</sup>	Montant médian de suppléments d'impôts
2013 Salariés	27	54.377,74	31.385,36	7.588,83	641,85
2014 Salariés	27	88.254,46	89.077,82	7.755,38	4.837,04
2015 Salariés	11,5	67.185,51	18.000,00	11.642,06	378,29
2013 Dirigeants d'entreprise	26	35.848,94	20.898,51	8.264,63	1.093,28
2014 Dirigeants d'entreprise	27	24.498,68	12.067,85	5.179,52	1.209,08
2015 Dirigeants d'entreprise	19	29.152,37	12.522,13	7.423,98	3.314,95
2013 Indépendants	51	39.127,98	23.230,95	3.414,18	0
2014 Indépendants	54	70.900,07	28.143,64	6.120,84	0
2015 Indépendants	42	43.148,49	20.090,12	4.666,25	0

<sup>(1)</sup> L'augmentation moyenne de la base imposable s'obtient en divisant le montant total d'augmentation de la base imposable par le nombre de dossiers productifs.

<sup>(2)</sup> La recette fiscale moyenne s'obtient en divisant le montant total des impôts par le nombre de dossiers productifs.

Source : service TACM

#### 4.1.2 Résultats des actions indiciaires 2015

Environ 25 % des dossiers ont été productifs lors de l'action indiciaire 2015, quel que soit le degré de priorité (voir tableau 5). Néanmoins, le supplément d'impôts moyen pour les dossiers de priorité très élevée est pratiquement le double de celui des dossiers de priorité normale. À première vue, la répartition des dossiers en fonction de leur priorité est donc réussie.

Tableau 5 – Résultats en fonction de la priorité (situation au 31 décembre 2015)

Priorité	Nombre de dossiers	Nombre de dossiers productifs	% de dossiers productifs	Montant moyen de suppléments d'impôts <sup>(*)</sup>
Très élevée	276	70	25,36	9.423,08
Élevée	257	64	24,90	6.084,37
Normale	443	113	25,51	4.507,20
<b>Total</b>	<b>976</b>	<b>247</b>		

(\*) La recette fiscale moyenne s'obtient en divisant le montant des impôts par le nombre de dossiers productifs.

Source : service TACM

Cette image positive est toutefois due en partie à des dossiers hors norme et doit être nuancée, comme il ressort de l'examen des objectifs par dossier individuel.

Pour les dossiers de priorité très élevée, élevée et normale, le service TACM visait toujours un certain supplément d'impôts par jour et par catégorie de priorité (très élevée – élevée – normale)<sup>22</sup>. Le tableau 6 montre que les services de contrôle atteignent le rendement journalier visé dans 50 % des dossiers en moyenne. En outre, le résultat varie en fonction de la catégorie de contribuables et du degré de priorité. Le faible rendement obtenu dans les dossiers de priorité très élevée pour les indépendants et dans ceux de priorité élevée pour les salariés ne trouve pas d'explication claire. La variété des résultats démontre manifestement qu'établir un profil de risques probant pour les classer ensuite en degrés de priorité reste une opération aléatoire, car il n'existe pas de vue d'ensemble du patrimoine de chaque contribuable.

<sup>22</sup> Le service TACM fixe l'objectif à atteindre par les contrôleurs des impôts sous la forme d'un supplément d'impôts par jour d'activité.

Tableau 6 – Pourcentage d'objectifs atteints selon le degré de priorité<sup>(\*)</sup>

Catégories de contribuables	Priorité		
	Très élevée	Élevée	Normale
Salariés	64,29	41,67	50,00
Dirigeants d'entreprise	50,00	90,91	94,12
Indépendants	37,50	60,98	61,54

(\*) Le pourcentage d'objectifs réalisés est calculé en divisant le nombre de dossiers productifs atteignant la norme par le nombre total de dossiers productifs.

Source : service TACM et calcul de la Cour des comptes

#### 4.1.3 Résultats des taxations par signes et indices en dehors des actions organisées

Les contrôleurs des impôts peuvent également avoir recours au moyen de preuve des signes et indices en dehors des actions indiciaires pilotées de manière centralisée, par exemple lorsqu'un contribuable omet de déposer une déclaration ou n'est pas en mesure de produire une comptabilité probante.

La cellule Contrôle de la gestion récolte des chiffres sur ces taxations, qui ne sont toutefois pas suffisamment fiables ni exhaustifs. Elle se fonde en effet sur des informations tributaires du remplissage correct par les contrôleurs fiscaux des codes qui reflètent le moyen de preuve utilisé pour les taxations. Tant que cette condition de base n'est pas satisfaite, il est impossible d'avoir une vue complète et fiable des recettes totales des taxations par signes et indices.

La Cour des comptes n'a pas pu examiner si les dossiers sélectionnés directement par le contrôleur fiscal en vue d'une taxation indiciaire ont un meilleur rendement que les dossiers sélectionnés de manière centralisée dans le cadre des actions indiciaires. Le SPF Finances ne réalise pas non plus pareille analyse et les dossiers n'ont pas pu être fournis pour contrôle.

L'Administration générale de l'inspection spéciale des impôts (Agisi) procède elle aussi à des taxations par signes et indices. Elle ne peut pas donner de chiffres à ce sujet, mais pas mal de capitaux non déclarés ont probablement été rectifiés par signes et indices dans le cadre de la régularisation fiscale en 2015. En outre, l'Agisi invoque souvent un déficit indiciaire pour demander la levée du secret bancaire (en application de l'article 331/1, § 1<sup>er</sup>, du CIR92, voir point 4.2.2).

#### Conclusion

La Cour des comptes observe une grande disparité dans les résultats des actions indiciaires ainsi que des différences notables selon le type de contribuables. Bien que le rendement et la productivité des actions soient plutôt limités, il ne faut pas perdre de vue l'effet dissuasif non négligeable d'une taxation indiciaire éventuelle.

## 4.2 Évaluation des résultats

### 4.2.1 Évaluation par le service TACM

Le service TACM mène des actions indiciaires pilotées de manière centralisée depuis 2013. Début 2015, il a constitué un groupe de travail composé de plusieurs membres de son personnel et de contrôleurs des impôts locaux afin d'affiner encore les profils de risques et d'améliorer les résultats des taxations indiciaires. Comme l'administration fiscale n'avait pas encore évalué la productivité des actions indiciaires, la création du groupe de travail constitue un premier pas vers l'évaluation des résultats. Le groupe de travail a effectué deux évaluations en 2015.

#### *Charge de travail induite par la taxation indiciaire*

Selon le groupe de travail, la charge de travail induite par les taxations indiciaires, conjuguée au délai dans lequel la taxation indiciaire doit être terminée, constitue souvent un frein à la réalisation d'un examen approfondi. Les chiffres révèlent qu'un jour et demi de travail est affecté à une taxation indiciaire en moyenne. La question de la faisabilité d'une enquête indiciaire approfondie dans ce laps de temps se pose. Le service TACM a déjà réagi à cette remarque en augmentant considérablement le nombre de jours de travail affecté à un contrôle lié à une demande de levée du secret bancaire pour l'année d'activité 2016 (voir point 4.2.2).

#### *Analyse du retour d'informations dans la fiche de résultats*

Les experts proposent également d'analyser le retour d'informations fourni par les contrôleurs des impôts sur les fiches de résultats de Stirco. La case « commentaire » de cette fiche permet aux contrôleurs de formuler des remarques sur la procédure de sélection et l'approche de contrôle. L'étude de cas menée par la Cour a toutefois démontré que les contrôleurs des impôts ne remplissent généralement pas la case « commentaire », probablement par manque de temps. L'analyse réalisée par la suite s'en trouve dès lors fortement compliquée.

#### *Autres améliorations*

La Cour des comptes se rallie à une série de propositions du groupe de travail visant à affiner davantage les profils de risques. Par exemple, les services de l'impôt des personnes physiques et de l'impôt des sociétés doivent mieux collaborer dans le domaine des mouvements financiers sur le compte courant, des dividendes distribués et des investissements effectués. De plus, il importe de procéder au contrôle indiciaire directement chez le contribuable et non au bureau du comptable concerné, de manière à avoir une meilleure visibilité des investissements et autres dépenses. Le contrôleur pourra ainsi mieux se rendre compte du niveau d'aisance du contribuable. Enfin, sur la base d'un avis du groupe de travail, le service TACM a ajouté un indice au nouveau profil de risques relatif à l'action indiciaire « aankoop-auto-achat » en 2016, à savoir le nombre de chevaux fiscaux des voitures neuves achetées en 2013 (voir aussi point 2.1).

### 4.2.2 Résultats de l'étude de cas

Comme les résultats des taxations indiciaires n'avaient pas encore été évalués au moment de l'audit, la Cour des comptes a réalisé une étude de cas visant à analyser le mode de taxation indiciaire. L'étude porte sur 30 %<sup>23</sup> des dossiers de priorité « très élevée » clôturés

---

<sup>23</sup> 178 des 593 dossiers.

au 15 septembre 2015. Les dossiers sélectionnés concernent aussi bien des salariés que des dirigeants d'entreprise et des indépendants.

#### *Levée du secret bancaire*

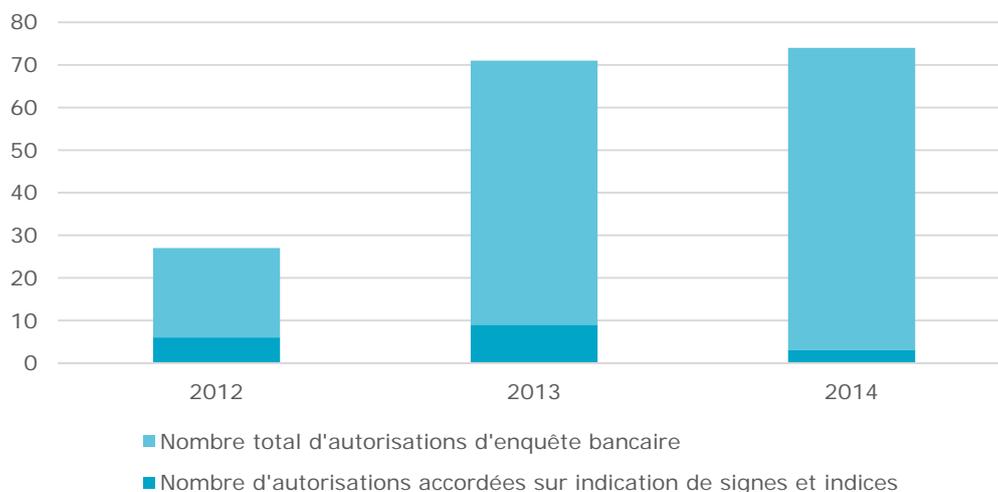
Le nouvel article 322, § 2, du CIR92<sup>24</sup> dispose explicitement que le contrôleur des impôts peut demander la levée du secret bancaire dès qu'il envisage de déterminer la base imposable par signes et indices. En vertu de l'article 322, § 3, du même code, les établissements financiers sont tenus de communiquer l'identité de leurs clients ainsi que leurs numéros de compte et contrats à un point de contact central (PCC). Le PCC doit pouvoir fournir rapidement à l'administration fiscale un relevé des banques à contacter lors d'une enquête visant un contribuable. Cette démarche est soumise à des conditions strictes, suit une procédure spécifique en plusieurs étapes et ne peut être appliquée que par un nombre limité de contrôleurs des impôts. Le PCC réunit les identités et les numéros de compte, mais il ne fournit aucune information au sujet des montants ou des opérations sur ces comptes.

Comme le montre le graphique 1, le nombre d'autorisations de levée du secret bancaire à la demande des contrôleurs des impôts de l'Agisi augmente. Le nombre de ces autorisations délivrées dans le but spécifique d'une taxation par signes et indices, par contre, recule.

Le secret bancaire n'a été levé dans aucun dossier analysé dans l'étude de cas.

Souvent, les contrôleurs des impôts n'ont pas encore le réflexe de demander la levée du secret bancaire, parce qu'ils n'ont pas une connaissance suffisante de cette possibilité ou qu'ils estiment qu'elle prend trop de temps. Les deux jours à deux jours et demi de travail impartis pour une taxation indiciaire avec levée du secret bancaire est effectivement assez court. À partir de la période de contrôle 2016, le nombre de jours de travail planifiés passe de 1,75 à 2,25. Les services de contrôle ont toutefois droit à 3 jours supplémentaires en cas de levée du secret bancaire. Cette mesure devrait avoir un effet favorable à l'avenir sur le nombre de taxations indiciaires avec levée du secret bancaire.

Graphique 1 – Part des taxations par signes et indices dans les autorisations de levée du secret bancaire délivrées par l'AGFisc

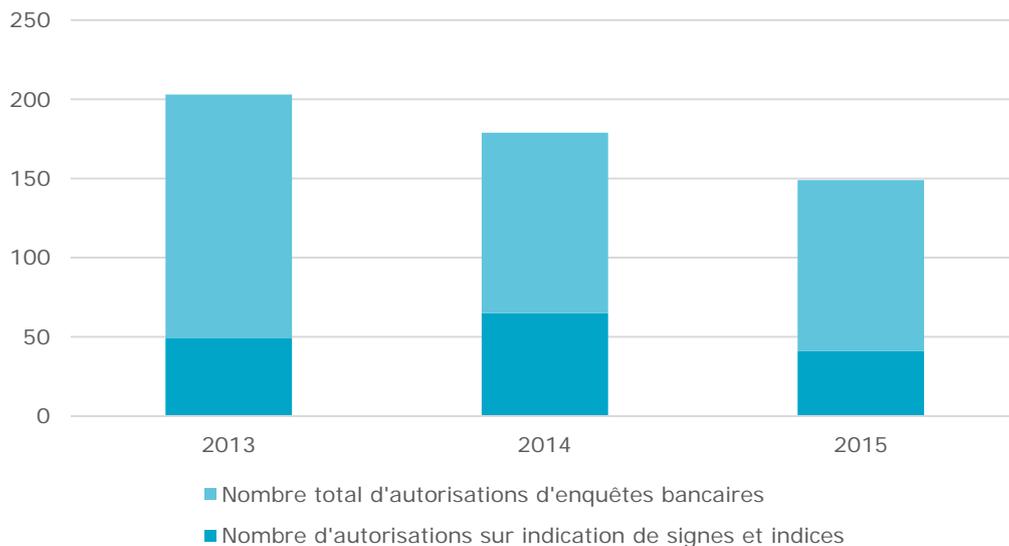


Source : SPF Finances

<sup>24</sup> Tel que modifié par la loi du 14 avril 2011 entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2011.

À l'Agisi, le nombre de levées du secret bancaire accordées sur l'indication de signes et indices demeure assez stable. Les enquêtes bancaires à partir de signes et indices constituent souvent une étape importante en préambule à une enquête fiscale. Ce type de dossier ne débouche pas nécessairement sur une taxation indiciaire, le contrôleur des impôts pouvant opter finalement pour une autre forme de taxation.

Graphique 2 – Part des taxations par signes et indices dans les autorisations de levée du secret bancaire délivrées par l'Agisi



Source : rapport annuel du SPF Finances et centre d'expertise et de support de l'Agisi

#### Qualité du décompte indiciaire

Les contrôleurs des impôts peuvent encore améliorer la qualité du décompte indiciaire des dirigeants et gérants d'entreprise en portant une attention accrue aux mouvements financiers effectifs sur les comptes courants et à l'incidence de ces mouvements sur la situation indiciaire des intéressés. Il ressort en effet de l'étude de cas que les contrôleurs tiennent uniquement compte de l'augmentation ou de la diminution globale du compte courant dans la plupart des décomptes indiciaires.

Les contrôleurs ne réclament pas toujours les justificatifs de donations de fonds par des membres de la famille ou des tiers. Ils devraient pouvoir s'appuyer sur une directive uniforme à suivre lorsque des contribuables invoquent des donations pour justifier un déficit indiciaire. L'étude de cas révèle également que, dans aucun des dossiers examinés, les donations ou prêts émanant de membres de la famille ou de tiers n'ont été communiqués par les contrôleurs au service de contrôle compétent pour ces personnes. Le service TACM a pourtant établi des directives et créé une application spécifique à cette fin. En effet, un prêt ou une donation peut à son tour constituer un indice à l'égard du donateur ou du prêteur. Les donations ne sont par ailleurs pas signalées à l'Administration générale de la documentation patrimoniale, ce qui serait toutefois souhaitable dès lors que des droits de succession peuvent être dus en cas de décès du donateur dans les trois ans de la donation.

L'étude de cas a démontré que les décomptes indiciaires ne reprennent pas toujours les coûts de subsistance<sup>25</sup> comme des dépenses à justifier. Les déficits indiciaires calculés sont sous-évalués dans ces cas-là. Les contrôleurs craignent peut-être que l'estimation soit considérée comme insuffisamment étayée dans le cadre d'une procédure judiciaire.

L'application Taxi comprend une sorte de décompte indiciaire primaire, qui repose uniquement sur les codes des déclarations fiscales et est donc incomplet et inutilisable pour les contrôleurs des impôts. Le groupe de travail d'évaluation souscrit à cette observation.

Dans le cadre d'un profil de risques immobilier, le contrôleur des impôts doit demander toutes les transactions liées à des biens immobiliers au contribuable ou à l'Administration générale de la documentation patrimoniale. En effet, les fiches 281.91 ne sont plus actualisées et ne sont donc plus reprises dans l'état récapitulatif des données de taxation dont le contrôleur des impôts dispose lorsqu'il entame les travaux de contrôle. Les contrôleurs des impôts n'ont donc plus de vue des achats et des ventes de biens immobiliers comme auparavant, ce qui nuit à l'efficacité des contrôles.

#### *Sélection de dossiers non fondée*

L'étude de cas a fait apparaître pour l'action indiciaire auprès des salariés qu'un certain nombre de dossiers avaient été sélectionnés inutilement sur la base de montants élevés relatifs à des dons. Après un examen approfondi, ils se sont avérés avoir été enregistrés (par erreur) pour un montant bien trop important. Le service TACM remarque que le problème n'est pas dû à une erreur dans le profil qu'il a développé mais aux montants trop élevés mentionnés sur des fiches de dons introduites par une organisation agréée.

Les dossiers de dirigeants d'entreprise sélectionnés dans l'étude de cas n'ont donné lieu à aucun supplément d'impôts. Après analyse, il s'est avéré qu'à cause d'une erreur de programmation dans le script, le service TACM avait utilisé un code de déclaration erroné pour établir le profil de risques des dirigeants d'entreprise, augmentant ainsi la probabilité de « faux positifs ». Les services de contrôle n'ont toutefois pas signalé au service TACM qu'ils n'avaient pas constaté de déficit indiciaire chez les dirigeants concernés.

#### *Nature des suppléments d'impôts*

Comme le révèle l'étude de cas, le fait qu'un contrôle à partir de signes et indices donne lieu à un supplément d'impôt ne tient en général pas au seul constat d'un déficit indiciaire. La nature des suppléments d'impôts n'était purement indiciaire que dans 40 % des dossiers concernant des indépendants et 20 % des dossiers de salariés. Cette situation ne s'est même présentée dans aucun dossier de dirigeants d'entreprise. Outre un déficit indiciaire, les contrôles indiciaires ont aussi souvent permis de mettre au jour des dépenses à rejeter ou des avantages de toute nature à imposer, d'augmenter le chiffre d'affaires ou de ramener les pertes à zéro.

### **4.2.3 Résultats des contestations**

Le SPF Finances n'effectue aucune analyse des contestations qui résultent d'une taxation par signes et indices. Il importe néanmoins de vérifier si les enrôlements à partir de signes et indices sont suffisamment fondés et solides en cas de contestation.

Le SPF Finances n'a pas été en mesure d'indiquer le nombre de contribuables qui contestent un enrôlement à partir de signes et indices. La Cour des comptes a dès lors tenté de faire le

---

<sup>25</sup> Les coûts de subsistance concernent les dépenses du ménage visant à satisfaire les besoins élémentaires, tels que l'alimentation, le logement, les vêtements et les soins médicaux.

lien entre le nombre de dossiers productifs et le nombre de contestations introduites en cas de taxation par signes et indices. Dans l'hypothèse où les dossiers productifs des actions indiciaires 2013 et 2014 concernent respectivement les exercices d'imposition 2011 et 2012, environ 35 % des contribuables contestent la taxation indiciaire.

À la demande de la Cour, le service central du contentieux de l'AGFisc lui a fourni les résultats des contestations relatives aux taxations par signes et indices pour les exercices d'imposition 2010, 2011 et 2012.

Tableau 7 – Résultats des contestations 2010-2012 (en %)

Répartition des contestations	Exercices d'imposition		
	2010	2011	2012
Acceptée	45,45	45,52	47,80
Partiellement acceptée	27,27	26,52	23,08
Rejetée	20,45	20,43	19,78
Irrecevable	3,03	5,02	3,85
Retirée	1,89	1,43	2,75
Autre	1,89	1,08	2,75
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Source : service central du contentieux

Les chiffres ci-avant montrent clairement qu'environ 70 % des contestations sont acceptées en tout ou en partie, autrement dit que le contribuable obtient gain de cause lors de la phase de contestation. Environ 10 % des contestations donnent lieu à un procédure judiciaire. En fin de compte, 65 à 70 % des impôts enrôlés ont fait l'objet d'un dégrèvement (autrement dit, ont été remboursés aux contribuables) pour les exercices d'imposition 2010, 2011 et 2012.

L'administration fiscale cite deux raisons expliquant ces chiffres : l'établissement d'un décompte indiciaire dit arbitraire<sup>26</sup> et la justification tardive d'un déficit indiciaire (pour les dons familiaux, par exemple).

Une étude de cas limitée<sup>27</sup> démontre que, dans 60 % des dossiers, les contribuables ne produisent les justificatifs requis qu'au stade de la contestation, alors que les contrôleurs des impôts leur ont déjà demandé explicitement ces justificatifs auparavant par le biais d'une demande de renseignements. Cette pratique provoque bien entendu des retards et accroît considérablement la charge de travail.

<sup>26</sup> Une taxation indiciaire peut être arbitraire lorsque, par exemple, les coûts de subsistance ne sont pas évalués correctement. Il suffit que le contrôleur des impôts estime un seul indice de manière arbitraire pour que toute la taxation indiciaire soit considérée comme arbitraire.

<sup>27</sup> Cette étude de cas visait à vérifier 29 dossiers relatifs à l'exercice d'imposition 2012. Ces dossiers représentent 70 % du montant total enrôlé pour des contestations qui ont donné lieu à un dégrèvement partiel ou total à l'issue de la procédure.

Il a été estimé que les indices avaient été déterminés de manière arbitraire dans trois des 29 contestations. Un contrôle qualité adéquat permettrait d'éviter ce motif de contestation.

## CHAPITRE 5

# Conclusions et recommandations

La Cour des comptes a articulé son examen de la « taxation par signes et indices » ou « taxation indiciaire » autour de trois questions d'audit :

1. L'administration fiscale sélectionne-t-elle les dossiers en vue d'une taxation indiciaire de manière efficiente ?
2. L'administration fiscale est-elle en mesure d'effectuer les contrôles par signes et indices de manière uniforme et efficiente ?
3. Quels sont les résultats des taxations indiciaires et sont-ils mesurés et évalués régulièrement ?

### 5.1 Conclusions

#### *Sélection*

Le service TACM sélectionne les dossiers en vue des actions de contrôle indiciaire à partir d'une analyse de risques. Le caractère approfondi de cette analyse est toutefois tributaire de la disponibilité et de la qualité des sources d'informations et des banques de données. L'absence d'un cadastre patrimonial global complique la sélection des dossiers à contrôler en fonction des profils de risques et engendre de nombreux résultats « faussement positifs ». La Cour des comptes a néanmoins observé que le service TACM établit des profils de risques les plus ciblés possibles sur la base des sources d'informations disponibles et des codes adéquats de la déclaration fiscale. En explorant de nouvelles sources d'informations et en misant sur l'expérience d'un groupe de travail réunissant des experts, le service s'efforce d'affiner les profils de risques et d'accroître la productivité des actions indiciaires.

Lors de l'année d'activité 2015, le service TACM a classé les dossiers indiciaires par priorité pour la première fois. Ce classement importe, car les services de contrôle manquent chaque année de capacités pour contrôler tous les dossiers. Ils sont désormais tenus de contrôler les dossiers assortis d'une priorité élevée, et les dossiers de priorité faible sont les premiers à être désélectionnés.

#### *Traitement uniforme des contribuables*

Outre la sélection centralisée des dossiers en vue d'une taxation indiciaire, les modèles de contrôle à suivre pour établir le décompte indiciaire, fournis par le service TACM aux services de contrôle, constituent une garantie solide de l'uniformité du traitement des contribuables. L'uniformité des règles imposées pour désélectionner des dossiers (tant concernant le motif de désélection que l'ordre de priorité) y contribue également. L'application concrète des modèles de contrôle mis à disposition de manière centralisée peut néanmoins différer en fonction du service ou de l'agent de contrôle.

#### *Qualité de la taxation indiciaire*

L'étude de cas démontre que les supérieurs hiérarchiques ne contrôlent pas la qualité des taxations indiciaires.

Bien que les contestations des taxations indiciaires soient assez nombreuses, le service du contentieux de l'AGFisc n'analyse pas les contestations ni la jurisprudence. Il n'y a donc pas de retour d'informations adéquat depuis ce service central vers les services de contrôle.

Les possibilités de consulter le registre de comptes auprès du point de contact central et de demander la levée du secret bancaire ne sont utilisées que de manière limitée dans le cadre des contrôles indiciaires.

Les opérations du compte courant susceptibles d'avoir une incidence sur la situation indiciaire du dirigeant ou du gérant d'entreprise ne sont pas analysées à suffisance.

En l'absence de fiches de renseignements 281.91 précises et actualisées, le contrôleur des impôts ne dispose pas d'un relevé historique des achats et des ventes de biens immobiliers. Il doit systématiquement demander les données relatives à ces achats et ventes auprès du bureau d'enregistrement ou du contribuable.

#### *Résultats*

Il n'existe pas de relevé des résultats de l'ensemble des taxations indiciaires. Seuls les résultats des actions indiciaires sont mesurés et fiables. L'étude de cas montre qu'une enquête indiciaire ne donne généralement pas lieu à un résultat purement indiciaire, mais génère souvent d'autres types de recettes fiscales.

Le rendement des actions indiciaires est plutôt modeste. Le nombre de dossiers productifs est le plus élevé chez les indépendants, mais les recettes fiscales qu'ils génèrent en fin de compte sont plus faibles que dans les dossiers de salariés et de dirigeants d'entreprise en raison des pertes fiscales reportées. Les résultats obtenus sont par ailleurs très disparates : en général, seuls quelques dossiers génèrent des recettes fiscales élevées, tandis que les autres dossiers produisent des résultats minimes.

La Cour des comptes a constaté que 65 à 70 % de l'impôt enrôlé fait finalement l'objet d'un dégrèvement. Il ressort d'une étude de cas que, dans plus de la moitié des cas, le contribuable ne produit les justificatifs nécessaires qu'au stade de la contestation, alors que le contrôleur des impôts les lui a déjà demandés durant la phase d'investigation.

#### *Évaluation*

Aucune analyse des résultats n'est disponible. Un groupe de travail dédié aux taxations indiciaires a toutefois vu le jour en 2015. Il rassemble des experts, notamment des chefs de services de contrôle locaux. Ce groupe de travail a formulé des avis visant à affiner les profils de risques. Le service TACM y a déjà réagi en ajoutant un indice à un nouveau profil de risques dans le cadre de l'action indiciaire « *aankoop*-auto-achat » en 2016.

## **5.2 Recommandations**

### *Banques de données disponibles*

La Cour des comptes recommande d'intégrer les achats de biens immobiliers à l'étranger dans les profils de risques. À cet égard, il est crucial que l'information parvienne à temps au service TACM et au contrôleur des impôts dans le cadre de l'échange international de données.

La Cour des comptes recommande en outre d'établir les profils de risques en tenant compte des informations patrimoniales contenues dans les banques de données de l'Administration générale de la documentation patrimoniale, notamment concernant les donations, les

héritages et les biens immobiliers. Ces informations peuvent permettre d'éviter des contrôles superflus. L'étude de cas a en effet démontré que les donations justifient souvent un déficit indiciaire initial, en particulier chez les salariés. Il serait également opportun de conclure des protocoles de coopération avec les régions pour régir l'accès aux données relatives aux impôts régionalisés ainsi que leur échange. Dans sa réaction, TACM signale qu'il est actuellement difficile d'exploiter ces banques de données de manière centrale. De plus, il s'agit pour une grande part de donations de la main à la main qui ne font pas l'objet d'un enregistrement.

#### *Échange d'informations au sein du SPF Finances*

La Cour des comptes recommande que les contrôleurs des impôts qui obtiennent des informations sur des donations lors d'une enquête indiciaire les communiquent à l'Administration générale de la documentation patrimoniale. Ces informations peuvent s'avérer précieuses, puisque des droits de succession (impôt sur les héritages) peuvent être dus si le donateur décède dans les trois ans qui suivent la donation.

#### *Amélioration de la qualité*

La Cour des comptes recommande d'analyser les divers enregistrements sur le compte courant des dirigeants d'entreprise, afin de mettre au jour des opérations ayant une incidence sur l'exactitude du décompte patrimonial (par exemple, les placements ou les dépenses de luxe). L'étude de cas a révélé que la majorité des décomptes indiciaires ne tiennent compte que de l'augmentation ou de la diminution du compte courant. Il y a lieu d'améliorer la collaboration et l'échange de données entre les services de contrôle de l'impôt des sociétés et les services de contrôle compétents à l'égard du dirigeant ou du gérant d'entreprise.

À l'heure actuelle, les informations concernant les donations ou prêts émanant de tiers ou de la famille du contribuable contrôlé ne sont pas communiquées par les contrôleurs des impôts au service de contrôle compétent à l'égard du donateur ou du pourvoyeur de fonds. La Cour des comptes recommande aux contrôleurs des impôts d'assurer cette communication en utilisant l'application spécifique que le service TACM a développée à cet effet.

La Cour demande de suivre la procédure prescrite pour calculer les coûts de subsistance afin d'améliorer la qualité des taxations indiciaires et peut-être de réduire le nombre de contestations pour utilisation d'un indice arbitraire.

La Cour des comptes recommande de prendre des initiatives pour décourager les contribuables de ne présenter qu'au stade de la contestation ou de la procédure judiciaire des justificatifs demandés auparavant.

Vu le nombre limité de contrôles indiciaires réalisés, il s'indique de les confier aux contrôleurs des impôts qui ont suivi la formation spécialisée en matière de signes et indices.

La Cour des comptes recommande d'exercer un contrôle de qualité approfondi des taxations indiciaires en vue de réduire le nombre élevé de griefs fondés dans le cadre des procédures de contestation ou judiciaires.

Elle recommande enfin de recourir davantage à la procédure de levée du secret bancaire (prévue à l'article 333/1, § 1<sup>er</sup>, du CIR92) lors des contrôles indiciaires. La qualité des taxations indiciaires en bénéficiera assurément.

#### *Évaluation*

Il importe de confronter les profils de risques aux expériences des contrôleurs des impôts. La Cour des comptes recommande dès lors au groupe d'experts d'évaluer en permanence les

profils de risques. Les contrôleurs des impôts doivent par ailleurs davantage exploiter les possibilités de retour d'informations au service TACM afin que ce dernier puisse à l'avenir mieux préparer et piloter les actions. De plus, le service du contentieux devrait assurer un retour d'informations systématique à la fois vers le service TACM et vers les services de contrôle.

Les résultats des actions indiciaires doivent être analysés de manière approfondie et régulière pour juger de l'opportunité d'organiser ces actions chaque année pour chacune des trois catégories de contribuables.

Liste des recommandations :

Recommandation	Point du rapport auquel la recommandation se rapporte
<b>Soutenir et affiner le processus de sélection</b>	
1 Optimiser la transmission et l'échange d'informations entre les diverses administrations fiscales (AGFisc - AGDP), surtout en matière de transactions immobilières, de donations et d'héritages	
2 Conclure des protocoles de coopération avec les régions pour régler l'accès aux données relatives aux impôts régionalisés ainsi que leur échange	2.1
3 Exploiter les informations qui sont ou seront disponibles par le biais de l'échange international de données (voir les directives européennes en vigueur)	
4 Mettre davantage à profit les connaissances et l'expertise des contrôleurs des impôts locaux	5.1
5 Mieux étayer les profils de risques en vue des sélections et les corriger si nécessaire dans le cadre d'une procédure de retour d'informations systématique	2.2
<b>Optimiser la réalisation des contrôles indiciaires</b>	
6 Élaborer et exercer minutieusement un contrôle de qualité approfondi sur les taxations indiciaires afin de réduire le risque ultérieur de contestation et de dégrèvement d'impôts enrôlés	3.2.2
7 Harmoniser davantage les contrôles concernant l'impôt des personnes physiques et l'impôt des sociétés (principalement pour les dirigeants d'entreprise et les gérants de société) en portant une attention particulière aux mouvements financiers effectifs sur le compte courant, aux dividendes distribués et aux investissements réalisés	4.2.1
8 Confier les contrôles indiciaires le plus possible aux contrôleurs qui ont suivi la formation interne spécialisée	3.1
9 Intensifier le recours à la procédure de levée du secret bancaire et à la possibilité de consulter le registre de comptes auprès de la Banque nationale (point de contact central)	
10 Appliquer de manière systématique et cohérente la procédure prévue pour estimer les coûts de subsistance lors de l'établissement d'un décompte indiciaire	4.2.2
11 Inciter les contribuables à présenter le plus rapidement possible les justificatifs demandés (avant la phase de la contestation ou de la procédure judiciaire)	4.2.3

- 12 Assurer un retour d'informations systématique depuis le service du contentieux vers le service TACM et les services de contrôle 5.1

**Mesurer et suivre systématiquement les résultats des taxations indiciaires**

- 13 Analyser les recettes fiscales de manière approfondie et régulière en vue d'améliorer le pilotage des actions de contrôle futures 4.2.1
- 
- 14 Examiner l'opportunité d'organiser les actions de contrôle indiciaires chaque année pour chacune des trois catégories de contribuables 5.2
-

Ce rapport est disponible uniquement en version électronique et existe également en néerlandais.

*Dit verslag is enkel elektronisch beschikbaar en bestaat ook in Nederlandse versie.*

~ | \$# ( 'žCfi° ž ~



**ADRESSE**

Cour des comptes  
Rue de la Régence 2  
B-1000 Bruxelles

**TÉL.**

+32 2 551 81 11

**FAX**

+32 2 551 86 22

[www.courdescomptes.be](http://www.courdescomptes.be)

---