

# Conseil de la Fiscalité et des Finances de Wallonie



## **Avis du Conseil de la Fiscalité et des Finances quant à l'opportunité, pour la Région wallonne, d'une régularisation fiscale**

### **1. Historique**

La loi du 31 décembre 2003 « instaurant une déclaration libératoire unique » a donné une première possibilité de régulariser leur situation fiscale aux personnes n'ayant pas respecté leurs obligations fiscales de bonne ou de mauvaise foi. Cette déclaration libératoire unique (DLU) devait être souscrite au plus tard le 31 décembre 2004 à minuit.

La loi-programme du 27 décembre 2005 a introduit une nouvelle procédure de régularisation fiscale qui fait suite à la déclaration libératoire unique instaurée par la loi du 31 décembre 2003. Cette procédure (dénommée DLU Bis) était (contrairement à la première opération de régularisation) permanente et donnait une possibilité unique à chaque contribuable de procéder spontanément à la régularisation fiscale de sa situation fiscale (à savoir la déclaration de revenus ou de capitaux ayant échappés à l'impôt).

A partir du 15 juillet 2013, la loi du 15 juillet 2013 modifiant le régime de régularisation fiscale et instaurant une régularisation sociale a remplacé la DLU bis par une dernière procédure de régularisation fiscale (dénommée DLU Ter) qui s'est clôturée le 31 décembre 2013 à minuit.

L'autorité fédérale a décidé de réintroduire une nouvelle procédure de régularisation fiscale entrant en vigueur à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2016. Cette nouvelle possibilité de régularisation est également offerte aux contribuables ayant bénéficié antérieurement d'une régularisation fiscale.

## 2. Description du régime proposé

À quelques différences près, le régime de régularisation fiscale en projet s'inspire largement du système de régularisation précédent qui était applicable jusqu'au 31 décembre 2013.

Les différences les plus significatives sont reprises dans le tableau qui suit :

**Tableau faisant apparaître les différences les plus significatives entre la DLU Ter et la DLU Quater**

Régularisation fiscale clôturée le 31 décembre 2013	Régularisation proposée par l'Autorité fédérale
<p>Limitée dans le temps.</p> <p>La régularisation fiscale s'est clôturée le 31 décembre 2013 à minuit.</p>	<p>Caractère permanent.</p> <p>Une <u>seule</u> déclaration-régularisation pour un même déclarant (introduite à partir du 1er janvier 2016). Cette déclaration peut, par conséquent, concerner des revenus ayant été réalisés postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi.</p> <p>Cette absence de limitation dans le temps de l'opération de régularisation et l'application possible aux revenus de l'année en cours peuvent, à l'inverse de l'objectif visé, à savoir la diminution des opérations frauduleuses, engendrer une programmation de la fraude et de sa régularisation.</p> <p>L'avant-projet de loi tel que proposé ne paraît donc pas être une mesure dissuasive efficace. Elle laisse notamment entrevoir qu'un repentir peut choisir le moment le plus intéressant pour lui pour effectuer sa déclaration libératoire unique et donc de laisser fructifier ses avoirs illégaux pendant la durée de son choix.</p>
<p>Deux modules (c'est le contribuable qui choisissait) :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• <u>Le module 1</u> : le module concerne le contribuable qui estime être un « fraudeur ordinaire ».</li></ul>	<p>Aucune distinction entre la fraude fiscale ordinaire et la fraude fiscale grave et organisée.</p> <p>Le taux d'amende (20%) est identique à celui du module 2 de la régularisation fiscale clôturée le 31 décembre 2013.</p>

<p><u>Le module 2</u> : le module concerne le contribuable qui estime être coupable de « fraude grave et organisée »</p>	<p>Le taux augmente progressivement pour atteindre la hauteur de 26% en 2021.</p>
	<p>Il est prévu de pouvoir régulariser les capitaux et revenus de l'année en cours.</p> <p>Le régime vise notamment les personnes physiques qui, par le passé, n'ont pas déclaré tous leurs revenus immobiliers, mobiliers, divers et professionnels imposables. Il permet même une régularisation concernant également leurs revenus (par exemple professionnels) de l'année en cours.</p>

A titre comparatif, les principales modalités des deux dernières régularisations fiscales sont les suivantes :

	<b>Régularisation fiscale clôturée le 31 décembre 2013</b>	<b>Régularisation proposée par l'Autorité fédérale</b>
Fraude simple	Impôt normalement dû + Amende de 15%	Impôt normalement dû + Amende
Fraude grave	Impôt normalement dû + Amende de 20%	2016 : 20% 2017 : 22% 2018 : 23% 2019 : 24% 2020 : 25% A partir de 2021 : 26%
Capitaux fiscalement prescrit	35%	2016 : 36% 2017 : 37% 2018 : 38% 2019 : 39% 2020 : 40% A partir de 2021 : 41%
Année en cours	<u>Application du CIR 92</u> Impôt normalement dû + Accroissements d'impôt / Intérêts de retard Amende normalement due	Impôt normalement dû + Amende de 25%

Moyennant le paiement de l'impôt normalement dû et de l'amende éventuelle, le contribuable reçoit une attestation de régularisation. Une immunité fiscale et pénale est octroyée au contribuable à concurrence des revenus régularisés.

L'application de la mesure aux revenus de l'année en cours pose de facto la question de la programmation de la régularisation des revenus.

### **3. Préalable à une opération de régularisation**

Il faut vérifier avec le SPF Justice comment on peut concilier une nouvelle régularisation « permanente » avec les différentes législations actuellement en vigueur en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

A cet égard, les nouvelles recommandations d'octobre 2012 du GAFI (groupe d'action financière) ont pour conséquences que l'Etat qui veut envisager une régularisation fiscale doit le notifier préalablement auprès du GAFI pour valider une telle opération.

Un aspect additionnel est lié au fait que les fonctionnaires ont l'obligation de dénoncer les cas de fraudes portés à leur connaissance (article 29 du code criminel).

Il convient également de signaler que la loi du 15 juillet 2013 portant des mesures urgentes en matière de lutte contre la fraude a modifié l'article 5 de la loi CTIF du 11 janvier 1993 afin de viser dorénavant la fraude fiscale grave, organisée ou non (en ce compris la fraude fiscale grave et organisée qui met en œuvre des mécanismes complexes ou qui use de procédés à dimension internationale).

Le législateur avait précisé les notions de fraude « grave » et « organisée » dans l'exposé des motifs de la loi-programme du 27 avril 2007<sup>1</sup>.

Le caractère grave de la fraude porte principalement sur :

- la confection et/ou l'usage de faux documents;
- le montant élevé de la transaction et le caractère anormal de ce montant eu égard aux activités ou à l'état de fortune du client.

---

<sup>1</sup> Document parlementaire Chambre, n° 51-3058/1, p.52.

Le caractère organisé de la fraude fiscale est défini comme l'utilisation d'un montage qui prévoit des transactions successives et/ou l'intervention d'un ou plusieurs intermédiaires, dans lequel sont utilisés soit des mécanismes complexes, soit des procédés à dimension internationale (même s'ils sont utilisés au niveau national). Les mécanismes complexes se traduisent par l'usage de mécanismes de simulation ou de dissimulation faisant appel notamment à des structures sociétaires ou des constructions juridiques.

La gravité de l'infraction fiscale peut être appréciée sur la base de la confection et/ou l'usage de faux documents, mais aussi du montant élevé en jeu et du caractère anormal de ce montant, eu égard aux activités ou à l'état de fortune du client, mais également de la présence d'un des indicateurs de l'arrêté royal du 3 juin 2007.

Dans la nouvelle définition de la fraude fiscale grave (organisée ou non), le degré d'organisation devient un des critères de sa gravité, sans être nécessairement requis pour la qualifier.

Précisons tout d'abord que cette modification avait pour objectif de mettre la définition de la fraude fiscale, telle qu'appliquée par la loi, en conformité avec les nouvelles recommandations du GAFI.

Il convient de souligner que le gouvernement fédéral précédent avait décidé que la fraude fiscale grave devait être systématiquement communiquée à la CTIF. Cette décision suivait ainsi les nouvelles normes internationales du Groupe d'action financière.

La loi du 15 juillet 2013 a pour effet que, dans le cadre de la législation préventive anti-blanchiment, toute fraude fiscale grave, organisée ou non, sera considérée comme un délit sous-jacent.

L'élargissement de cette obligation de notification permet à la CTIF de déceler davantage de cas de fraude fiscale grave et pour leurs auteurs le risque de se faire prendre augmente.

#### **4. Contexte international**

Jusqu'il y a peu, l'échange spontané d'information et l'échange d'information sur demande était la norme dans les conventions bilatérales internationales. Toutefois, ces quatre dernières années, tant aux USA (FATCA), en Europe (directive 2004/48/CE et 2011/16/UE) qu'au niveau de l'OCDE (CRS), on a développé des initiatives présentant de plus en plus souvent l'échange automatique d'information en blocs en tant que norme.

A titre d'exemple, le Luxembourg a annoncé cet été qu'il communiquera automatiquement des informations à la Belgique dès 2016, la Suisse à partir de 2018 (au plus tard). Les Directives européennes sur les échanges d'informations seront largement étendues dès 2017<sup>2</sup>. On notera, par ailleurs, que partout dans le monde, des Etats ont adopté ces deux dernières années un processus visant à harmoniser et faciliter les échanges automatiques d'informations fiscales (normes CRS<sup>3</sup>). On peut également citer le FATCA qui est une loi américaine visant à prévenir l'évasion fiscale mondiale par les citoyens américains. Cette loi oblige les institutions financières à l'extérieur des Etats-Unis à envoyer certaines informations relatives à leurs clients – citoyens américains – à l'administration fiscale américaine (IRS). Le 23 avril 2014, la Belgique et les Etats-Unis ont signé un accord intergouvernemental dans lequel le SPF Finances s'engage à communiquer les informations visées par FATCA à l'IRS.

D'après l'OCDE, l'échange automatique d'information concerne la communication systématique, à intervalles réguliers, de « blocs » de renseignements relatifs à diverses catégories de revenu (dividendes, intérêts, etc.), par le pays de la source du revenu au pays de résidence du contribuable. L'échange automatique de renseignements peut permettre de disposer en temps utile d'informations sur des cas de fraude fiscale portant soit sur des rendements d'investissements, soit sur le montant du capital sous-jacent même lorsque les administrations fiscales ne disposaient jusque-là d'aucune indication en ce sens.

Les institutions financières et les assureurs sont ainsi obligés par la législation nationale, tant dans leur pays qu'à l'étranger, de mettre au point leurs informations concernant les contribuables étrangers et de les transmettre systématiquement à l'autorité nationale compétente (en

---

<sup>2</sup> Directive 2014/107/UE du Conseil du 9 décembre 2014 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal

<sup>3</sup> Normes de coopération internationale en matière d'échange de renseignement mises en place dans le cadre de l'OCDE : normes adoptées par les 34 pays membres ainsi que par plusieurs pays non membres.

Belgique, il s'agit du SPF Finances), qui transmet à son tour les informations à l'autorité compétente à l'étranger.

Depuis juillet 2014, la norme CRS est remplacée par la norme d'échange automatique de renseignement relatif aux comptes financiers en matière fiscale.

Le règne du « pas vu, pas pris » semble, à terme révolu. Cependant, la mise en place effective de ces échanges d'informations entre pays contractants nécessitera des modifications législatives dans la plupart des pays signataires (G20, OCDE).

Par ailleurs, il doit être tenu compte des autres initiatives de l'OCDE et de l'Union Européenne visant à lutter contre l'érosion de l'assiette fiscale et le transfert de bénéfices (BEPS). Dans le cadre de celles-ci, les Etats membres de ces organisations se doivent de mettre en œuvre des mesures dissuasives visant à s'assurer que les revenus générés sur le territoire d'un Etat soit effectivement taxés dans ce même Etat.

Enfin, il faut constater qu'il existe encore une incertitude quant à :

- l'efficacité de la mise en œuvre de ces mécanismes,
- la capacité de l'administration à traiter l'ensemble des informations recueillies pour pouvoir procéder à temps (dans le respect des délais de forclusion) aux enrôlements nécessaires qui y feront suite.

## **5. Contexte national**

- **Secret bancaire**

Dans le cadre de la lutte contre la fraude fiscale, une disposition légale impose qu'un registre des comptes bancaires soit établi à la Banque Nationale de Belgique.

La loi du 14 juillet 2011 a organisé la levée partielle du secret bancaire en modifiant l'article 322, §2 du CIR, lequel autorise dorénavant l'administration des contributions directes à recueillir auprès des établissements de banque, de change et d'épargne, des renseignements en vue de déterminer les impôts dus par un de leurs clients, lorsqu'il existe des indices de fraude fiscale(ou lorsque l'administration envisage une taxation indiciaire), et après en avoir informé le contribuable.

Elle instaure également une obligation de notification (article 322, §3 du CIR) qui s'adresse aux établissements de banque, de change, de crédit et d'épargne, en vertu de laquelle ces derniers sont tenus de communiquer, à un point de contact central tenu par le point de contact de la Banque Nationale de Belgique, l'identité des clients et les numéros de leurs comptes et contrats.

Dans le but de mettre en œuvre cette opération « de notification », le Ministre des Finances a complété l'article 322, §3 du CIR, inséré par la loi du 8 juillet 2013, par l'alinéa suivant :

« Dans le seul but de respecter les obligations du présent paragraphe, les établissements de banque, de change, de crédit ou d'épargne et la Banque Nationale de Belgique ont l'autorisation d'utiliser le numéro d'identification dans le Registre National des personnes physiques pour identifier les clients ».

En vue d'identifier de façon univoque les clients (personnes physiques) résidant en Belgique, il paraissait absolument indispensable de pouvoir faire usage de leur numéro d'identification au Registre national des personnes physiques.

Lorsque l'agent désigné par le Ministre des Finances constate que l'enquête fiscale, a révélé un ou plusieurs indices de « fraude fiscale », il peut demander au point de contact central (PCC) les données disponibles relatives à ce contribuable.

- **Constructions juridiques et Taxe Caïman**

Dans le cadre de la confection du budget 2014, le Conseil des Ministres a approuvé, le 12 juillet 2013, un ensemble de mesures anti-fraude permettant de réaliser effectivement la trajectoire budgétaire préconisée dans l'accord de gouvernement en matière de lutte contre la fraude. Un des volets les plus importants de cet ensemble était l'instauration, à partir du 1er janvier 2014, d'une obligation de déclaration et d'un règlement en matière de transparence à l'égard des constructions dites offshore, étant entendu que l'obligation de déclaration prend cours à partir de l'exercice d'imposition 2014.

La notification y afférente (approuvée par le Conseil des Ministres du 12 juillet 2013) était libellée comme suit : « Les mesures nécessaires seront prises dans le CIR 92, à savoir une obligation de déclaration et un règlement en matière de transparence, pour lutter contre les montages offshore, qui pourront alors entrer en vigueur au 1er janvier 2014, étant

entendu que l'obligation de déclaration entrera en vigueur à partir de l'exercice d'imposition 2014. »

Dans un premier volet, la loi du 30 juillet 2013 portant des dispositions diverses (Moniteur belge du 1er août 2013 – 2e édition) a inséré, dans l'article 2, §1er, 13° et 14°, du Code des Impôts sur les revenus 1992 (CIR 92), une définition, d'une part, de la notion de construction juridique et, d'autre part, de fondateur d'une telle construction. La loi précitée du 30 juillet 2013 a également instauré une obligation de déclaration, quelque peu analogue à celle existant en matière de comptes financiers ou de contrats d'assurance-vie détenus à l'étranger.

La loi-programme du 10 août 2015 a introduit la taxe Caïman (impôt de transparence). Elle permet d'imposer directement, depuis le 1er janvier 2015, les revenus de constructions juridiques étrangères (y compris les sociétés qui ne sont pas soumises à un taux de 15% au moins) dans le chef du fondateur, de ses héritiers, des tiers bénéficiaires ou des actionnaires.

La taxe Caïman vise, d'une part, à neutraliser le transferts de moyens vers une construction juridique, ce qui permet d'imposer, dans le chef des fondateurs, les revenus perçus par une construction juridique en établissant sur le plan fiscal une fiction de propriété des biens, des droits et des capitaux détenus par celle-ci ; et, d'autre part, à taxer les revenus des constructions juridiques lorsqu'ils sont distribués à des bénéficiaires tiers.

Ainsi, les patrimoines étrangers « liés à une structure » sont imposés dans le chef du bénéficiaire final belge en appliquant un régime de transparence fiscale.

## **6. Appréciation**

Tant au niveau international que national des mesures ont été prises en vue de lutter de manière plus efficace contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ; ces mesures lancent des signaux clairs concernant les actes délictueux et frauduleux qui seront dorénavant systématiquement combattus de manière généralisée grâce à un échange d'informations financières ainsi qu'à une collaboration structurée et permanente d'un grand nombre d'administrations fiscales. Se soustraire à l'impôt deviendra donc un exercice de plus en plus compliqué et difficile à mettre en place.

A cet égard, on peut citer :

- la signature de nombreux traités d'échange d'informations avec les Etats étrangers ;
- la disparition programmée du secret bancaire dans la plupart des pays (par exemple le Luxembourg, la Suisse, etc.,) ;
- le fait que l'administration fiscale belge peut, lorsque certaines conditions sont réunies (par exemple la présence d'indices de fraudes fiscales), lever le secret bancaire ;
- l'élargissement du champ d'application des directives européennes sur la coopération administrative sur la fiscalité de l'épargne et le fait qu'elle prévoit l'échange automatique d'informations ;
- etc.

Alors que toutes les mesures visant à lutter contre la fraude fiscale organisée démontrent leur efficacité par les résultats obtenus et qu'elles mettent en évidence les risques élevés que prennent des personnes envisageant de mettre en œuvre des mécanismes frauduleux, ce qui, par ailleurs, est de nature à susciter une modification de comportement, le gouvernement fédéral décide d'organiser une régularisation permanente entrant en vigueur à partir du 1er janvier 2016.

A tout le moins, un projet de régularisation devrait nécessairement être associé à un renforcement des mesures en matière de lutte contre la fraude fiscale.

A l'heure où l'autorité fédérale demande la réinstauration d'une opération de régularisation, il ne faudrait pas oublier que les schémas fiscaux qui exploitent les failles et lacunes de notre droit fiscal représentent l'une des causes essentielles de perte de recettes fiscales pour un État ouvert sur le monde comme la Belgique.

## **7. Recommandations**

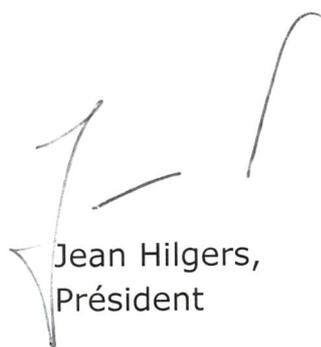
Le CFFW constate que l'objectif de combattre, voire à terme éradiquer, la fraude fiscale ne peut être atteint par une mesure de régularisation fiscale qui présente un caractère permanent, et qui, de surcroît, est susceptible de s'appliquer également à des revenus de l'année en cours. Il s'agirait d'un signal négatif par rapport à l'application ordinaire de la législation fiscale.

Par ailleurs, le CFFW est d'avis que, vu les mesures internationales et nationales prises dans le cadre de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, une opération de régularisation qui a un caractère permanent n'est pas en adéquation avec les mesures anti-fraude actuelles, notamment lorsqu'elle peut concerner des revenus

ou des capitaux dont l'origine est postérieure à la date d'entrée en vigueur de la loi (le 1<sup>er</sup> janvier 2016). Elle peut, au contraire, s'avérer contre-productive.

Si toutefois une mesure de régularisation fiscale devait être envisagée, le CFFW est d'avis qu'il conviendrait à tout le moins de la limiter dans le temps pour les raisons évoquées ci-dessus, plus spécifiquement au point 4, et d'augmenter les pénalités liées à la déclaration des fonds à régulariser. Cela implique une révision du dispositif en projet au niveau fédéral.

Enfin, le conseil s'étonne de devoir donner un avis sur l'opportunité de la mesure alors que le Gouvernement s'est déjà exprimé à ce sujet. Le présent document reflète le point de vue de la majorité des membres présents à la réunion consacrée à ce sujet, d'autres membres ayant préféré se distancer de cette analyse.



Jean Hilgers,  
Président