N° 15

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

Annexe au procès-verbal de la séance du 9 octobre 1991.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi autorisant la ratification de la convention relative à l'élimination des doubles impositions en cas de correction des bénéfices d'entreprises associées,

Par M. Yves GUÉNA,

Sénateur

11) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président; Geoffroy de Montalembert, vice-président d'honneur; Tony Larue, Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, vice-présidents; Maurice Blin, Emmanuel Hamel, Louis Perrein, Robert Vizet, secrétaires; Roger Chinaud, rapporteur général; Philippe Adnot, Jean Arthuis, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Paul Caron, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Marcel Fortier, Mme Paulette Fost, MM. Henri Gætschy, Yves Guéna, Paul Loridant, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, René Monory, Michel Moreigne, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, René Regnault, Roger Romani, Henri Torre, François Trucy, Jacques Valade, André-Georges Voisin.

Voir le numéro : Senat : 408 (1990-1991).

Traités et conventions.

SOMMAIRE

	Pages
A - LES PROBLEMES FISCAUX DES ENTREPRISES ASSOCIEES	3
1. Les entreprises associées	3
2. Le problème fiscal	5
3. La rectification des impositions	7
a) Le principe	8
b) La procedure en cas de litige	9
B - LA CONVENTION DU 23 JUILLET 1990	10
1. La base juridique	10
a) Le régime de l'article 220 du Traite de Rome	10
b) Conventions et directives	11
c) La convention du 23 juillet 1990	13
2. Les dispositions techniques de l'accord	13
EXAMEN EN COMMISSION	17

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est appelé à se prononcer sur un projet de loi autorisant la ratification de la convention internationale relative à l'élimination des doubles impositions en cas de correction des bénéfices d'entreprises associées.

Il s'agit d'un texte important sur le plan pratique, qui règle un certain nombre de problèmes fiscaux posés par la coopération transfrontalière, et plus particulièrement, les difficultés qui peuvent naître des relations commerciales et financières entre entreprises dites "associées", mais d'Etats différents.

A - LES PROBLEMES FISCAUX DES ENTREPRISES ASSOCIEES.

1. Les entreprises associées

L'interdépendance organique et sinancière des entreprises s'est considérablement accélérée au cours de ces dernières années et les créations de siliales à l'étranger, prises de contrôle, prises de participations dans le capital de sociétés étrangères, ententes ou associations entre sociétés d'Etats différents, sont désormais des actes courants de la vie des entreprises. Les formes d'association, de collaboration entre entreprises sont nombreuses. Le droit tente de suivre ce courant et devient, paradoxalement, de plus en plus complet et de moins en moins précis.

• Le droit interne

En droit commercial, le code des sociétés définit précisément les groupements d'intérêt économique qui permet à plusieurs sociétés de mettre leurs moyens en commun pour effectuer des achats, passer des contrats, etc... Il retient également la notion de sociétés sous contrôle. Le "contrôle" d'une société ne fait pas l'objet d'une définition générale mais il existe un faisceau de critères qui permet d'approcher la notion (le contrôle s'applique dès lors qu'une société détient, directement ou indirectement, la majorité des droits de vote ou détermine, en fait, par les droits de vote dont elle dispose, les décisions de l'assemblée générale de la société).

En droit fiscal, le code général des impôts retient :

- le régime spécial des sociétés mères et des filiales articles 145, 146 et 216 du CGI;
- le régime des groupes de sociétés qui s'applique aux filiales à 95 %, articles 223 A à 223 Q du CGI;
- le régime du bénéfice mondial qui permet à une société française agréée de déterminer son bénéfice imposable en retenant l'ensemble des résultats des exploitations en France et à l'étranger (art. 209 quinquiès du CGI) Ce régime n'a jamais reçu d'application;
- le régime du bénéfice consolidé qui, après agrément permet d'inclure le résultat des filiales françaises et étrangères dans lesquelles la société-mère détient directement et indirectement 50 % du droit de vote (art. 209quinquiès du C.G.I.). Ce régime s'est appliqué à un très petit nombre de sociétés;
- enfin, l'article 57 du C.G.I. retient sans la définir, la notion "d'entreprise-dépendante" d'entreprises situées hors de France.

• Les conventions fiscales internationales

De même qu'en droit français, il est fait état de filiales, de sociétés "sous contrôle", "d'entreprises dépendantes", chaque Etat a connu les mêmes avatars et difficultés terminologiques. Lors de la négociation d'un modèle de convention fiscale par les pays de l'O.C.I.E., les différents Etats se sont mis d'accord sur la notion "d'entreprise associée", ni plus, ni moins complète que les notions françaises variées évoquées ci-dessus.

Les entreprises de deux Etats contractants sont considérées comme associées lorsque:

- l'une de ces deux entreprises participe directement ou indirectement à la direction, au contrôle ou au capital de ces deux entreprises.
- ou lorsque les mêmes personnes participent directement ou indirectement à la direction, au contrôle ou au capital de ces deux entreprises.

L'inscription dans les conventions internationale d'une clause spécifique aux entreprises associées (ou, selon la terminologie française, d''entreprises dépendantes") était justifiée par les difficultés fiscales qui pouvaient naître de relations particulières entre les deux entreprises.

2. Le problème fiscal

Le problème fiscal des entreprises associées est lié à la facturation des prestations, au prix des produits qu'elles se fournissent ou s'échangent.

Les différentes composantes d'un groupe peuvent en effet être tentées de jouer sur leurs relations économiques commerciales et financières, afin de moduler les résultats de telle ou telle société soit dans une optique purement commerciale (pour favoriser le développement d'une nouvelle filiale, ou la sortir d'une situation difficile), soit dans une optique fiscale. Le différentiel de taux d'imposition entre les Etats est alors un élément moteur d'éventuelles manipulations comptables dans le but d'échapper à l'impôt.

Taux d'imposition des bénéfices dans les pays de la C.E.E.

Octobre 1990

Belgique	29 - 43 %	Selon montant des bénéfices
Danemark	40 %	
France	42 - 37 %	Selon que les bénéfices sont ou non distribués
R.F.A.	36 - 50 %	Selon que les bénéfices sont ou non distribués
Grèce	0-35-46 %	Selon distribution et secteurs
Irlande	10 - 43 %	Selon secteurs
Italie	36(+16,2%)	(Impôt local)
Luxembourg	20 -34 %	Selon montant des bénéfices
Pays-Bas	35 - 40 %	Selon montant des bénéfices
Royaume-Uni	25 - 35 %	Selon montant des bénéfices
Espagne	20 - 35 %	Selon secteur
Portugal	36,5 (+3,6%)	(impôt local)

Les cas de détournement les plus classiques sont la fourniture de produits à un prix différent de celui du marché, et surtout le montant des redevances qu'une filiale verse à sa société mère, pour l'utilisation d'un brevet.

Quelques exemples peuvent illustrer certaines situations de détournements

Cas 1: Une société A approvisionne sa filiale B -par hypothèse située dans un pays à fiscalité plus lourde- et lui vend un produit à un coût supérieur au prix du marché. La filiale B supporte donc un prix majoré, réduisant d'autant ses bénéfices qui seront de fait transférés à la société mère (système de remontée des bénéfices).

Cas 2 : Inversement, une société A peut vendre à sa filiale B des produits à un prix inférieur, pour aider au développement sa filiale (en lui permettant, à son tour, de pratiquer des prix inférieurs aux prix du marché). La fiscalité de la société A sera réduite.

Cas 3: Une société A peut également acquérir un bien à sa filiale (par hypothèse, en situation difficile), à un prix supérieur au prix du marché. Dans ce cas, la fiscalité de la société A sera réduite, sans que la filiale devienne pour autant imposable.

Cas 4: Une société A cède une immobilisation à sa filiale B, à un prix supérieur à la valeur inscrite au bilan. Pour la filiale, cette opération est neutre sur son propre bilan, mais le surcoût relatif l'année n permet également un suramortissement sur les années futures, et par conséquent une réduction des résultats. Pour la société A, la plus-value dégagée, et par conséquent taxable, peut être compensée par des moins-values au moins égales sur d'autres postes. L'opération devient ainsi neutre pour les deux sociétés la première année, et fiscalement intéressante pour la filiale à partir des années suivantes.

Cas 5 : Une société A, détentrice d'un brevet, demande à sa filiale B une redevance pour l'utilisation de ce brevet différente de la valeur courante. Quand le prix est plus élevé, il y a remontée des bénéfices.

Cas 6 : Une société A abandonne une créance et consent un prêt à sa filiale B, à un taux très inférieur au taux du marché. Dans ce cas, la société A diminue ses propres résultats sans affecter ceux de la société B.

Les différents exemples proposés illustrent la diversité des manoeuvres, actions ou manipulations économiques ou le plus souvent comptables, qui peuvent intervenir entre entreprises dites "associées". Ces interventions sont, pour les autres entreprises des entraves à la concurrence, et pour les administrations, des sources d'évasion fiscale. En effet, pour reprer dre les situations évoquées dans le meilleur des cas, il y a transfert de fiscalité d'une société sur une autre (cas 1, deux sociétés sont bénéficiaires, le bénéfice de l'une est majoré d'un montant égal à la diminution du bénéfice de l'autre); dans le pire, chacun des Etats perd des recettes fiscales (cas 4, la fiscalité de la filiale est diminuée sans que l'opération menée par la maison mère n'ait pu être taxée).

3. La rectification des impositions

Dans le cas de pratiques contestables entre entreprises associées, il existe une procédure permettant de corriger les impositions. Cette procédure suit d'fférentes étapes:

- Le principe de la rectification des impositions dans un Etat.
- Le principe de l'ajustement corrélatif d'imposition dans l'autre Etat.
- Le principe d'une procédure négociée en cas de litige entre les deux Etats.

a) Les principes

- Le principe de la rectification des impositions;

Ce principe est posé en Franco par l'article 57 du code général des impôts destiné à lutter contre la fraude fiscale, qui découle des pratiques évoquées ci-dessus:

CGI - Art 57 - 'Pour l'établissement de l'impôt sur le revenu dû par les entreprises qui sont sous la dépendance ou qui possèdent le contrôle d'entreprises situées hors de France, les bénéfices indirectement transférés à ces dernières, soit par voie de majoration ou de diminution des prix d'achat ou de vente, soit par tout autre moyen, sont incorporés aux résultats accusés par les comptabilités. Il est procédé de même à l'égard des entreprises qui sont sous la dépendance d'une entreprise ou d'un groupe possédant également le contrôle d'entreprises situées hors de France.

La condition de dépendance ou de contrôle n'est pas exigée lorsque le transfert s'effectue avec des entreprises établies dans un Etat étranger ou dans un territoire situé hors de France dont le régime fiscal est privilégié au sens du deuxième alinéa de l'article 238 A.

A défaut d'éléments précis pour opérer les redressements prévus aux alinéas précédents, les produits imposables sont déterminés par comparaison avec ceux des entreprises similaires exploitées normalement."

En d'autres termes, la question qui se pose à l'administration fiscale est simple. Les relations entre des entreprises associées de pays différents ont-elles été "normales", conformes aux pratiques commerciales et financières courantes? Si tel n'est pas le cas, il convient de rétablir une sorte de "vérité des coûts", afin de recalculer - et d'imposer en conséquence - les résultats des entreprises qui auraient été obtenus si les échanges entre celles-ci avaient été normaux.

En pratique, la détection de pratiques anormales s'avère extrêmement difficile dans le domaine industriel et commercial. Sauf manipulation grossière ou échanges d'actifs à des valeurs différentes des valeurs de bilan, comment apprécier "les conditions normales de marché", notamment lorsqu'une société détient un brevet exclusif ou est la seule à produire tel ou tel bien vendu à sa société partenaire? La contestation du montant des redevances présente par nature un caractère subjectif. Néanmoins, ce préalable étant supposé levé, une fois la rectification

comptable opérée, le bénéfice sera alors incorporé aux résultats et imposé en conséquence.

- Le principe de l'ajustement corrélatif dans l'autre Etat.

En cas de rectification dans un Etat, l'entreprise risque de subir une double imposition, puisqu'elle voit son bénéfice rehaussé dans un Etat - et imposé en conséquence - sans qu'il soit diminué dans l'autre. Cet inconvénient est limité par une disposition qui figure dans les conventions fiscales bilatérales inspirée de l'article 9 de la convention de l'O.C.D.E. qui pose le principe de l'ajustement corrélatif dans l'autre Etat.

Ainsi, les bénéfices d'entreprises associées doivent être déterminés dans des conditions analogues à celles qui seraient convenues entre des entreprises indépendantes. Lorsqu'un Etat procède sur ce fondement à un rehaussement des bénéfices d'une entreprise, l'Etat où est située l'autre entreprise accorde un ajutement corrélatif pour éviter que les deux entreprises soient imposées au titre des mêmes opérations.

b) La procédure en cas de litige

Bien que prévu, cet ajustement réciproque n'est nullement obligatoire dans la mesure où chaque administration fiscale reste libre d'apprécier la normalité des prix de transferts entre entreprises associées et par conséquent, l'étendue du redressement fiscal. L'article 25 du modèle de convention de l'O.C.D.E. prévoit le règlement amiable en cas de doubles impositions par concertation entre les autorités compétentes des Etats contractants. Ceux-ci s'efforcent de remédier aux difficultés nées des évaluations contradictoires proposées par chacune des administrations fiscales et par l'entreprise.

Cette procédure d'usage courant dans les relations fiscales internationales présente deux inconvénients:

- elle n'est limitée par aucun délai : en pratique, la négocation entre les administrations fiscales est extrêment longue. Des procédures de 8, voire 10 ans ne sont pas rares.
- elle n'est pas contraignante pour les Etats qui n'ont pas l'obligation de conclure la procédure

En d'autres termes, les administrations fiscales sont obligées d'ouvrir une procédure amiable, mais pas obligées de la fermer..

Ces inconvénients peuvent être préjudiciables aux contribuables et quelques conventions ont tenté d'y remédier en introduisant la notion d'arbitrage dans la procédure amiable. Tel est

le cas de la convention franco-allemande dans laquelle l'avenant du 28 septembre 1989 a introduit un article 25 prévoyant une possibilité d'arbitrage, à l'initiative des autorités compétentes.

La présente convention va plus loin d'une part en imposant des délais aux négociations, d'autre part, en rendant obligatoire la solution d'arbitrage qui peut être engagée à l'initiative des contribuables euxmêmes.

B-LA CONVENTION DU 23 JUILLET 1990

1. La forme juridique

Le présent texte, soumis à l'approbation de la Haute-Assemblée, est une convention, et non la transcription, en droit français, d'une directive communautaire. Il convient de bien distinguer les deux : directives et conventions ont des fondements juridiques et des objets distincts.

a) Le régime de l'article 220 du Traité de Rome

Cette convention a été prise sur le fondement du troisième alinéa de l'article 220 du Traité de Rome. Cet article prévoit que les Etats membres engageront entre eux, en tant que de besoin, des négociations en vue de régler un certain nombre de difficultés liées le plus souvent aux différences de législations. Quatre cas sont envisagés.

"Article 220

Les Etats membres engageront entre eux, en tant que de besoin, des négociations en vue d'assurer, en faveur de leurs ressortissants:

- la protection des personnes, ainsi que la jouissance et la protection des droits dans les conditions accordées par chaque Etat à ses propres ressortissants,
- l'élimination de la double imposition à l'intérieur de la Communauté.
- la reconnaissance mutuelle des sociétés au sens de l'article 58, alinéa 2, le maintien de la personnalité juridique en cas de transfert du siège de pays en pays, et la possibilité de

fusion de sociétés relevant de législations nationales différentes,

- la simplification des formalités auxquelles sont subordonnées la reconnaissance et l'exécution réciproques des décisions judiciaires ainsi que des sentences arbitrales."

Il s'agit donc d'une procédure parallèle à la procédure purement communautaire laissant aux Etats et non à la Commission des Communautés le soin de négocier entre eux. Bien qu'en l'espèce, la Commission des Communautés ait eu un rôle moteur de proposition, la présente convention se présente sous la forme classique de toute convention internationale négociée entre Etats.

Bien que peu fréquente cette procédure a d'ores et déjà été utilisée à quelques reprises. C'est le cas de la convention dite de Bruxelles signée le 27 septembre 1968 relative à la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale. Il existe par ailleurs un projet de convention portant sur les faillites qui comporterait un approfondissement entre Etats membres d'une convention générale conclue dans le cadre du Conseil de l'Europe.

b) Conventions et directives

Cette convention s'inscrit dans un ensemble de mesures fiscales proposées par la Commission des Communautées européennes et adoptées par le Conseil le 23 juillet 1990. Ces mesures sont de deux types avec d'une part deux directives (une directive concerne des fusions et apports d'actifs entre entreprises d'Etats membres différents, une directive concerne l'imposition des dividendes versés par une filiale à sa société mère située dans un autre Etat membre), d'autre part, la présente convention.

Directives et convention ont un fondement, un objet dissérent. Pour l'essentiel, la directive communautaire a pour objet de rapprocher les législations des Etats membres tandis que la convention règle une difficulté pratique, corrige une anomalie en instaurant une disposition commune applicable d'un commun accord par tous les Etats.

Ainsi, la directive sur l'imposition des dividences versés par une filiale à sa société mère, adoptée par le Conseil le même jour que la Convention, supprime la retenue à la source de 5 % (retenue qui s'imputait sur l'impôt payé dans l'autre Etat) que l'Etat de la source pouvait prélever sur les dividendes versés par une filiale à sa société mère d'un autre Etat. Ainsi, le régime des dividendes versés entre entreprises de plusieurs Etats sera désormais calqué sur le régime appliqué à l'intérieur d'un même Etat, puisque, dans aucun pays d'Europe, les dividendes versés à l'intérieur ne font l'objet de retenue. La directive modifie sur ce point le droit

d'imposer, bien que la disposition antérieure n'ait jamais fait l'objet de contestation (puisque la retenue payée dans l'Etat A s'imputait sur l'impôt payé dans l'état B).

L'objet de la Convention est tout autre puisqu'elle règle une difficulté en complétant le droit existant d'une disposition nouvelle visant à éliminer les cas de double imposition.

Conventions et directives interviennent naturellement dans tous les domaines de la vie économique. Dans le domaine fiscal, les différences entre les deux régimes se présentent comme suit:

- .
es
itions.
oin.
t :.
Etats, doit

c) La convention du 23 juillet 1990

Sur le plan formel, cette convention se distingue des autres conventions internationales et intervient en marge de l'article 220 du traité de Rome en raison du rôle d'impulsion de la Commission des Communautés. Ce rôle n'est pas prévu par l'article qui ne fait référence qu'à la négociation entre Etats. Ce texte présente à la fois un aspect curatif puisque les dispositions conventionnelles classiques laissaient subsister des cas de doubles impositions et un aspect préventif dans la mesure où les situations envisagées par la convention devraient se multiplier avec la délocalisation et l'achèvement du marché intérieur.

L'édiction de règles communes, l'instauration d'une procédure systématique de règlement de litiges répond aux besoins des entreprises et entre dans le cadre des politiques d'approfondissement et d'accompagnement du marché intérieur communautaire.

2. Les dispositions techniques de l'accord.

La convention introduit une procédure arbitrale contraignante qui intervient à l'issue de la procédure amiable engagée entre les administrations fiscales de deux Etats lorsqu'une entreprise estime qu'elle subit une double imposition à la suite du redressement opéré par une administration.

Ainsi, à défaut d'accord amiable dans les deux ans, il est créé une commission consultative chargée d'émettre un avis sur la façon d'éliminer les doubles impositions. L'avis, rendu dans un délai de 6 mois, est soumis aux autorités compétentes. A défaut d'accord entre les deux Etats, sur d'autres bases, l'avis de la commission devient contraignant.

Les différents articles de la convention sont parfaitement présentés et commentés dans l'exposé des motifs du projet de loi.

L'article 4 reprend le principe posé par l'article 57 du code général des impôts et l'article 9 de modèle de convention de l'O.C.D.E.: lorsque des entreprises associées d'Etats différents sont liées par des relations commerciales ou financières différant de celles qui sont convenues entre des entreprises indépendantes, les bénéfices qu'elles auraient réalisés sans ces relations particulières peuvent être inclus dans leurs bénéfices imposables pour l'établissement des impôts sur le revenu ou sur les sociétés.

L'article 5 institue, pour l'Etat qui envisage de corriger les bénéfices d'une entreprise, une obligation d'information.

Si les deux entreprises et l'autre Etat contractant acceptent la correction, les procédures amiable et arbitrale prévues par la convention ne sont pas mises en oeuvre.

L'article 6 prévoit que dans les trois ans suivant la notification de la mesure susceptible d'entraîner une double imposition, l'entreprise peut soumettre son cas à l'autorité compétente (en France, le Ministre du budget ou son représentant), en vue d'un accord amiable. Ce recours gracieux est indépendant des procédures judiciaires prévues le cas échéant par le droit interne des Etats. Cette disposition est tirée du modèle de l'O.C.D.E.

L'article 7 prévoit qu'à défaut d'accord amiable dans un délai de deux ans, les Etats concernés constituent une commission consultative chargée d'émettre un avis sur la façon d'éliminer la double imposition.

Ce même article précise les conditions dans lesquelles la procédure de la commission consultative peut se combiner avec les procédures de droit interne et, en particulier, avec les recours juridictionnels.

L'article 8 dispose qu'en cas de pénalité grave présentée en annexe à la convention, appliquée à l'issue d'une procédure judiciaire ou administrative, les autorités compétentes ne sont pas obligées d'entamer les procédures amiable ou arbitrale. Si celles-ci ont déjà été engagées, elles peuvent les suspendre jusqu'à l'aboutissement des procédures judiciaire ou administrative en cause.

Les articles 9 et 10 définissent les règles de constitution et de fonctionnement de la commission consultative. Celle-ci est composée d'un ou deux représentants de chaque autorité compétente et de personnalités indépendantes nommées en principe d'un commun accord à partir d'une liste composée de personnes désignées par les Etats membres et présidée par une personnalité de cette liste.

Les entreprises et les Etats contractants sont tenus de communiquer à la commission consultative, sur sa demande, tous renseignements, moyens de preuve ou documents utiles.

Les articles 11 et 12 précisent les délais. L'avis de la commission consultative est rendu dans un délai de six mois, à la majorité simple. La décision prise d'un commun accord par les autorités compétentes en vue d'éliminer la double imposition doit intervenir dans un deuxième délai de six mois à compter de la date de l'avis de la commission consultative. Les Etats concernés peuvent s'écarter de l'avis de la

commission, mais celui-ci devient contraignant si aucun accord n'est intervenu dans le délai prévu.

Les articles 15 et suivants concernent les conditions d'application de la convention qui entrera en vigueur trois mois après la dernière ratification de l'Etat signataire, et ce, pour une durée de cinq ans.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie sous la présidence de M. Christian Poncelet, présiden!, la Commission des Finances a examiné dans sa séance du 9 octobre 1991 le projet de loi dont le texte suit. Suivant les conclusions du rapporteur, la Commission a adopté le projet de loi.

ARTICLE UNIQUE

Est autorisée la ratification de la convention relative à l'élimination des doubles impositions en cas de correction des bénéfices d'entreprises associées, signée à Bruxelles le 23 juillet 1990 et dont le texte est annexé à la présente loi. (1).

¹⁾ Voir le document annexé au projet de loi Sénat n° 408 (1990-1991)