

le **Médiateur** fédéral



DETTES FISCALES

LA STRATÉGIE DE RECouvreMENT DU SPF FINANCES

ENQUÊTE / 03

DETTES FISCALES

LA STRATÉGIE DE RECOUVREMENT
DU SPF FINANCES

le **Médiateur** fédéral



le Médiateur fédéral

Éditeurs responsables : C. De Bruecker et G. Herman

Conception graphique, mise en page et impression : Imprimerie centrale de la Chambre des représentants

La reproduction, en tout ou en partie, à des fins éducatives et non commerciales est encouragée avec mention de la source

Cette enquête a été clôturée le 11 octobre 2018.

Cette enquête est disponible sur www.mediateurfederal.be

D/2018/13.380/1

SOMMAIRE

Avant-propos	7
Méthode d'enquête	11
1. La politique de l'Administration générale de la Perception et du Recouvrement (AGPR).....	15
1.1. Contexte	17
1.1.1. Évolution de la responsabilité des receveurs et rapport de la Cour des comptes.....	17
1.1.2. Réorganisation de l'AGPR.....	18
1.2. Evolution de la politique de l'AGPR.....	20
1.2.1. La stratégie de recouvrement	20
1.2.2. La stratégie en matière de plans de paiement.....	21
2. Constats et analyse.....	25
2.1. L'octroi d'un plan de paiement : une procédure toujours adaptée ?	26
2.1.1. Plans de paiement à moyen terme	27
2.1.2. Plans de paiement à long terme.....	36
2.2. Les poursuites.....	44
2.2.1. Poursuites par l'AGPR : un équilibre suffisamment garanti entre les intérêts du Trésor et les intérêts du citoyen ?.....	45
2.2.2. Poursuites par voie d'huissier : des coûts qui pourraient être évités ?.....	60
2.3. La communication et l'accessibilité : Une politique adaptée à l'ensemble des contribuables, avec une attention particulière pour les groupes vulnérables ?.....	72
2.3.1. Information active.....	73
2.3.2. Information passive et accès approprié.....	77
2.3.3. Une attention particulière pour les groupes vulnérables.....	84
3. Conclusions.....	89
4. Synthèse et suivi des recommandations.....	95
Annexes.....	103

AVANT-PROPOS

L'efficacité de la perception et du recouvrement de l'impôt constitue un aspect fondamental d'une société démocratique. Il en va de la légitimité des politiques menées, en ce qu'elle permet de garantir au citoyen que chacun y apporte correctement sa contribution. Cette importante mission est confiée à l'Administration générale de la Perception et du Recouvrement du SPF Finances (AGPR).

À l'instar des autres administrations fédérales, l'AGPR est confrontée ces dernières années à un contexte budgétaire de plus en plus difficile et à des départs naturels de membres du personnel qui ne sont pas, ou pas entièrement, remplacés¹.

Afin de répondre entre autres à ces défis, l'AGPR a opéré une conversion d'une organisation orientée « matières » et « tâches » vers une organisation orientée « processus » et « résultats » : la charge de travail a été identifiée et mesurée ; des cycles d'évaluation ont été introduits et les processus autant que possible automatisés. Les points de contact physique pour le citoyen ont été réduits et l'accent a été mis sur une prestation de service numérique afin de suivre les évolutions de la société.

En parallèle à ces développements, la Cour des comptes a mis en évidence dans un rapport de 2014² que la responsabilité pécuniaire personnelle du receveur pour les créances non récupérées avait été assouplie, de telle sorte qu'il incombait désormais à l'administration de mieux encadrer les procédures en matière de plans de paiement. L'octroi d'un plan de paiement a ainsi évolué d'une faveur accordée par le receveur vers un droit subjectif pour le citoyen : si sa requête répond à un certain nombre de critères, le citoyen dispose désormais du droit d'étaler le paiement de sa dette d'impôt en plusieurs mensualités.

Les instructions élaborées dans ce cadre par l'AGPR se fondent sur le constat statistique que le taux de récupération des créances diminue drastiquement après douze mois. Tous les efforts ont donc été concentrés afin

¹ Fin 2010, l'AGPR comptait 3 338 collaborateurs, pour 2 995 fin 2017. SPF Finances, *Rapport annuel 2010*, p. 66 et *Rapport annuel 2017*, <https://finances.belgium.be/fr/Publications>.

² Cour des comptes, *Mesures fiscales en faveur des contribuables en difficultés de paiement*, janvier 2014.

d'aboutir à un paiement de la dette durant ce délai. Ce délai apparaît a priori tout à fait pertinent en matière d'impôt des personnes physiques, qui constitue l'objet principal de cette enquête, puisque les dettes fiscales présentent pour la plupart un caractère cyclique annuel.

Cette enquête ne remet pas en question les choix stratégiques posés par le SPF Finances, puisque ceux-ci se révèlent adaptés à la situation de la plupart des contribuables et qu'ils visent à améliorer l'efficacité et l'efficacite du recouvrement des créances dues à l'Etat. Ces choix stratégiques reposent en outre sur des objectifs (traitement uniforme, politique transparente avec des règles claires, recouvrement efficace, amélioration de la prestation de services et réduction de la charge de travail) qui, pour certains, visent à répondre aux recommandations émises par la Cour des comptes et rejoignent notre préoccupation d'un recouvrement respectueux des principes de bonne administration.

Il convient également de souligner que la grande majorité des citoyens paie ses impôts avant l'expiration du délai de paiement. Les instructions implémentées, ces dernières années, par l'administration pour les citoyens qui rencontrent des difficultés de paiement semblent adaptées à la situation de la plupart des contribuables : 97% des plans de paiement accordés par le SPF Finances ne dépassent pas le délai de douze mois³.

Mais derrière la réalité de ces chiffres se cache encore un nombre très important de citoyens qui ne parviennent pas à acquitter leur dette dans les délais imposés par l'administration, et qui se voient par conséquent confrontés à des mesures de recouvrement. Il s'agit notamment de citoyens dont la demande de plan de paiement a été rejetée, ou seulement partiellement acceptée parce que l'administration estime qu'ils sont en mesure d'acquitter leur dette sur une plus courte période, de citoyens qui ne parviennent pas à respecter les termes du plan de paiement accordé ou imposé par l'administration, mais également de citoyens qui ne prennent en aucune manière contact avec l'administration.

En 2017, l'AGPR a effectué 191 144 poursuites indirectes (saisies sur salaire, auprès d'un client...) et transféré 135 374 dossiers aux huissiers de

³ Selon les chiffres communiqués par l'AGPR au Médiateur fédéral, la durée moyenne des plans de paiement est d'environ cinq mois et la grande majorité des plans accordés est respectée.

justice.⁴ Une pression est exercée de manière justifiée pour les citoyens qui peuvent payer, mais ne veulent pas. Les citoyens qui souhaitent payer, mais n'y parviennent pas ont, par contre, avant tout besoin que les moyens de pression soient exercés de manière moins abrupte, en contribuant à trouver une solution à leurs problèmes structurels. Il ressort également des chiffres communiqués par le Vlaams Centrum Schuldenlast et l'Observatoire du Crédit et de l'Endettement que respectivement 43 % en Flandre et 32 % en Wallonie des ménages qui ont recours à la guidance budgétaire ou à la médiation de dettes ont au moins une dette fiscale⁵.

Chaque année, environ 200 citoyens contactent le Médiateur fédéral car ils sont confrontés à des difficultés dans le cadre du recouvrement de leur impôt. Dans la plupart des cas, ils espèrent trouver un accord sur un plan de paiement ou ils se plaignent de poursuites qui ont été engagées à leur encontre. En 2017, le Service de conciliation fiscale a également reçu 1 614 demandes d'intervention en matière de recouvrement⁶.

Par cette enquête, le Médiateur fédéral vise les contribuables qui veulent mais ne peuvent pas payer⁷.

La politique de recouvrement menée par le SPF Finances a par ailleurs retenu l'attention du Parlement, plusieurs questions parlementaires ayant été posées sur le sujet. Enfin, plusieurs organisations issues de la société civile, des deux côtés de la frontière linguistique, ont fait part de leurs préoccupations au ministre des Finances.

La mission spécifique du Médiateur fédéral consiste à s'appuyer sur ces signaux du citoyen en vue de contribuer dans un dialogue constructif au renforcement d'une administration responsable, intègre et équitable.

⁴ SPF Finances, https://finances.belgium.be/fr/statistiques_et_analyses/rapport-annuel/chiffres/2018/recouvrement/ag-perception-et-recouvrement/412.

⁵ Vlaams Centrum Schuldenlast, *Onderzoekrapport: Cijfer- en profielgegevens van de Vlaamse huishoudens in budget- en/of schuldhulpverlening*, février 2016, pp. 30-31 et Observatoire du Crédit et de l'Endettement, Prévention et traitement du surendettement en Wallonie, *Rapport d'évaluation 2016*, p. 83.

⁶ Rapport annuel 2017 du Service de conciliation fiscale, *Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, 13 juin 2018, n° 3193/001, p. 72. Depuis le mois de janvier 2017, ces plaintes sont redirigées en première ligne vers le Service de conciliation fiscale, par application de l'article 2 de l'addendum au protocole d'accord concernant les relations entre le Médiateur fédéral et le SPF Finances pour le traitement des plaintes.

⁷ La littérature scientifique distingue généralement quatre type de débiteurs : le débiteur qui veut et qui peut payer, le débiteur qui veut et qui ne peut pas payer, le débiteur qui ne veut pas et qui peut payer, le débiteur qui ne veut pas et qui ne peut pas payer. Voy. e.a. *Handreiking Behoorlijke en effectieve invordering van geldschulden*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – Den Haag, 2016, pp. 39-42.

Les entretiens exploratoires menés avec des experts en matière de recouvrement, de médiation de dettes et de lutte contre la pauvreté, ainsi qu'avec d'autres administrations fiscales et experts issus du monde académique, nous ont permis d'élargir notre analyse de la problématique.

Les signaux issus des plaintes, corroborés par les échanges évoqués ci-dessus, nous ont menés à poser différents constats : le cadre dans lequel les plans de paiement peuvent être accordés n'est pas toujours adapté aux situations vécues par les citoyens, des mesures de recouvrement sont parfois engagées sans qu'elles ne soient strictement nécessaires, la collaboration avec les huissiers de justice pourrait être améliorée et les coûts pour les citoyens pourraient être moindres, des améliorations sont nécessaires au niveau de la communication et de l'accessibilité pour les citoyens, en particulier pour les publics fragilisés ou qui éprouvent des difficultés avec les moyens de communication privilégiés par l'administration.

L'approche retenue pour cette enquête est également novatrice. En préalable à la publication du rapport, les recommandations provisoires ont été confrontées à l'analyse et à la critique, aussi bien des collaborateurs de terrain que des services centraux de l'AGPR du SPF Finances. D'autres services en rapport avec les citoyens en difficultés de paiement, mais sous une autre perspective, ont été également étroitement impliqués : le Service de conciliation fiscale, le service autonome interne au SPF Finances qui tente de concilier les points de vue de l'administration et du citoyen en difficulté de paiement, et le SPP Intégration sociale, dont la mission vise à garantir une existence digne à toute personne vivant en situation de pauvreté.

Cette approche constructive porte ses fruits : certaines recommandations ont entretemps été rencontrées ou sont en phase de l'être. Pour un certain nombre d'autres recommandations, les avis restent, par contre, divergents comme on peut le constater à la lecture des observations du SPF Finances reproduites en fin du rapport⁸.

Nous sommes, par conséquent, convaincus qu'il subsiste suffisamment de matière pour poursuivre le débat au Parlement.

⁸ Voy. annexe 2.

MÉTHODE D'ENQUÊTE

OBJET ET PORTÉE DE L'ENQUÊTE

L'enquête porte sur la politique de perception et de recouvrement des dettes fiscales par l'Administration générale de la Perception et du Recouvrement du SPF Finances (AGPR).

Afin de délimiter le champ de l'enquête, il a été décidé de concentrer celle-ci sur le recouvrement de l'impôt des personnes physiques et du précompte immobilier⁹.

Ces impôts concentrent en effet l'essentiel des plaintes adressées au Médiateur fédéral.

Les instructions administratives applicables n'établissent toutefois pas de distinction selon le type d'impôt.

QUESTIONS D'ENQUÊTE

L'enquête s'articule autour de deux questions principales.

La politique de l'AGPR en matière de perception et de recouvrement des dettes fiscales permet-elle :

- d'assurer un équilibre entre les objectifs d'efficience et d'efficacité du recouvrement, la préservation des intérêts des citoyens et les coûts sociétaux du recouvrement ?
- d'apporter une réponse adéquate aux situations particulières rencontrées par certaines catégories de contribuables ?

Afin de répondre à ces questions, l'enquête s'attachera à analyser la politique de perception et de recouvrement sous les angles suivants :

- les instructions en matière de plans de paiement,
- les poursuites engagées par l'AGPR,
- les poursuites exécutées par les huissiers de justice,
- la politique de communication et l'accessibilité pour les citoyens.

⁹ L'AGPR est uniquement compétente pour la perception et le recouvrement du précompte immobilier en Région wallonne. Elle ne l'est plus pour la Région bruxelloise depuis le 1^{er} janvier 2018.

À cette fin, les questions d'enquêtes suivantes ont été développées :

- les instructions en matière de plans de paiement permettent-elles de proposer une solution raisonnable et adéquate aux situations spécifiques rencontrées par les contribuables en difficultés de paiement ?
- les mesures d'encadrement administratif en matière de recouvrement offrent-elles une garantie suffisante que des poursuites ne sont engagées que dans les situations strictement nécessaires et exécutées sans mettre en péril le droit à mener une vie digne ?
- l'AGPR s'assure-t-elle de limiter au maximum le coût pour le citoyen de l'intervention des huissiers de justice qu'elle mandate ?
- la politique de communication et d'accessibilité de l'AGPR permet-elle de garantir un accès satisfaisant pour l'ensemble des citoyens, ainsi qu'une information claire, objective et appropriée des différentes solutions en cas de difficultés de paiement ?

La réponse à ces questions sera évaluée au regard des normes de bonne conduite administrative utilisées par le Médiateur fédéral pour évaluer les plaintes qu'il reçoit¹⁰. Il s'agit particulièrement des normes « application conforme des règles de droit », « raisonnable et proportionnalité », « égalité », « sécurité juridique », « information active », « information passive », « coordination efficace » et « accès approprié ». Ces normes sont publiées sur la page intranet du service de gestion de plaintes du SPF Finances, à l'attention de tous les collaborateurs qui doivent les mettre en pratique¹¹.

CALENDRIER

1. Pré-enquête du 1er septembre 2016 au 12 janvier 2018 :
 - entretiens préliminaires¹²
 - monitoring des plaintes

2. Phase exploratoire du 13 janvier 2018 au 30 avril 2018 :
 - entretiens avec plusieurs administrations¹³
 - analyse des statistiques et des mesures d'encadrement administratif
 - monitoring des requêtes adressées au Service de conciliation fiscale (354 dossiers, du 1er février 2018 au 30 avril 2018)


¹⁰ Voy. annexe 5 et www.mediateurfederal.be.

¹¹ Réponse du ministre des Finances à la question n° 22861 de M. Benoît Piedboeuf, « Les normes de bonne conduite au service de gestion de plaintes », *C.R.I.*, Chambre, 2017-2018, 54 COM 803, p. 35.

¹² Voy. annexe 1.

¹³ Voy. annexe 1.

- échanges de vues avec le Service de conciliation fiscale
3. Phase exécutoire du 1er mai 2018 au 10 octobre 2018 :
- envoi d'un projet de rapport provisoire à l'administration reprenant les constats et projets de recommandation du Médiateur fédéral
 - organisation d'entretiens individuels semi-directifs avec 11 receveurs et 4 dirigeants d'Infocenter, sélectionnés de manière aléatoire
 - organisation d'une table ronde avec plusieurs représentants de l'administration : services centraux de l'AGPR, Service de conciliation fiscale et SPP Intégration sociale
4. Phase de clôture du 10 octobre 2018 au 15 décembre 2018 :
- envoi du rapport provisoire
 - insertion des observations de l'administration, du Service de conciliation fiscale et du SPP Intégration sociale
 - finalisation du rapport



1. LA POLITIQUE DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA PERCEPTION ET DU RECOUVREMENT

1.1. Contexte

1.1.1. Évolution de la responsabilité des receveurs et rapport de la Cour des comptes

En matière d'impôts directs, l'Etat bénéficie du double privilège du *préalable* et de l'*exécution d'office* : l'administration peut se conférer un titre exécutoire à elle-même, sans intervention d'un juge, et peut exécuter ce titre immédiatement, sans intervention d'un huissier de justice¹⁴.

Lorsqu'une dette fiscale n'est pas acquittée dans les délais impartis, le receveur peut choisir de recourir soit à des poursuites directes¹⁵, par l'intermédiaire d'un huissier de justice, soit à des poursuites indirectes, par exemple par saisie-arrêt simplifiée¹⁶ ou imputation des montants à restituer au débiteur (balance fiscale)¹⁷. En cas d'opposition du contribuable, le juge des saisies est compétent pour statuer sur le litige.

Jusqu'en 2011, la compétence de recouvrement de l'impôt incombait exclusivement au receveur, comptable de l'Etat justiciable de la Cour des comptes. L'importante responsabilité pécuniaire personnelle dans le chef du receveur expliquait que celui-ci « *avait la compétence exclusive d'accorder ou de refuser des facilités de paiement et que ses supérieurs hiérarchiques n'intervenaient guère dans l'encadrement de ces mesures* »¹⁸.

Dans son rapport publié en janvier 2014, la Cour des comptes a mis en exergue l'atténuation de la responsabilité du receveur¹⁹, celui-ci ne devant plus répondre que de la faute ou négligence grave ou de la faute légère à caractère répétitif.

La Cour en conclut que « *la définition actuelle de la responsabilité des comptables de l'Etat ne permet dès lors plus de justifier la compétence exclusive des receveurs en matière de facilités de paiement. Elle implique que*

¹⁴ Article 298 du Code des impôts sur le revenu (CIR 92).

¹⁵ Articles 149 à 163 de l'arrêté royal d'exécution du CIR 92 (AR CIR 92).

¹⁶ Articles 164 et 165 AR CIR 92.

¹⁷ Article 166 AR CIR 92 et article 334 de la loi-programme du 27 décembre 2004, M.B., 31 décembre 2004.

¹⁸ Cour des comptes, *Mesures fiscales en faveur des contribuables en difficultés de paiement*, janvier 2014, p 17.

¹⁹ À la suite de l'entrée en vigueur au 1er janvier 2012 de l'article 38 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'Etat fédéral.

le ministre ou son administration mette en place des procédures de contrôle interne des modalités d'octroi de ces facilités de paiement ou les renforce »²⁰.

Par ailleurs, la Cour a également pointé le manque de normes administratives pour déterminer les conditions d'octroi d'un plan de paiement, avec pour conséquence l'absence d'égalité de traitement entre contribuables. La Cour recommandait dès lors d'encadrer davantage le recouvrement, en fixant notamment les conditions d'octroi des plans de paiement et en imposant l'usage de formulaire et la présence de pièces justificatives pour les plans portant sur des montants importants ou sur des longues durées²¹.

1.1.2. Réorganisation de l'AGPR

Concomitamment à l'implémentation de la stratégie de recouvrement²², l'AGPR a connu de profondes mutations depuis 2014.

Le premier changement survient en date du 1^{er} janvier 2014 avec la mise en place du Centre de Perception et des Centres régionaux de Recouvrement. Ces centres sont désormais organisés en fonction de leurs tâches essentielles : d'une part, la perception (comptabilisation des paiements, remboursements, etc.) et, d'autre part, le recouvrement (récupération des dettes fiscales) sans plus aucune distinction relative à la nature de l'impôt. Depuis le 1^{er} mai 2014, l'AGPR a également repris en son sein l'Administration du Recouvrement non fiscal (anciens bureaux des Domaines et Amendes pénales et du Service des créances alimentaires)²³.

Les Teams Perception sont créés le 1^{er} janvier 2015 et les Teams Recouvrement le 1^{er} juillet de la même année. Les Teams Perception sont responsables de l'ensemble des compétences afférentes aux remboursements tels que les contributions directes et la TVA ainsi que du recouvrement non fiscal. Ils s'occupent également, entre autres, de la gestion du précompte professionnel. Les Teams Recouvrement sont responsables du recouvrement tant des contributions directes que de la TVA. Ils remplacent donc les anciennes Recettes des contributions directes et Recettes TVA. Désormais,

²⁰ Cour des comptes, *Mesures fiscales en faveur des contribuables en difficultés de paiement*, janvier 2014, p. 18.

²¹ *Ibid.*, p. 28.

²² Voy. le point 1.2.1. La stratégie de recouvrement.

²³ SPF Finances, Administration générale de la Perception et du Recouvrement, *Rapport annuel 2014*, <https://finances.belgium.be/fr/Publications>.

un contribuable ne doit plus se présenter qu'auprès d'un seul bureau de recouvrement pour toutes ses dettes fiscales, sans distinction de la nature de l'impôt. Les Teams Recouvrement sont organisés de manière distincte pour les personnes morales et pour les personnes physiques. Par cette réforme, l'administration poursuit l'objectif d'une approche plus « *orientée citoyen* »²⁴. Les anciens bureaux de recettes avaient le désavantage d'être organisés en fonction du type d'impôt.

Enfin, au 1^{er} septembre 2017 sont instaurés les onze Infocenters qui constituent dorénavant le premier point de contact du citoyen pour la plupart de ses démarches auprès de l'administration fiscale : plans de paiement et remboursements, changement de numéro de compte, intervention du Service des créances alimentaires (SECAL), extraits cadastraux, déclarations et attestations (absence de dettes, propriété, hérédité, occupation ou fin de travaux), enregistrement de documents tels que contrats de bail, donations, demandes de nationalité.

Les Infocenters disposent désormais de la compétence exclusive en matière d'octroi de plans de paiement, à l'exception des dossiers dans lesquels une mesure de recouvrement a déjà été engagée ou qui présentent une « dette bloquante »²⁵. Ces dossiers sont traités par les Teams Recouvrement. Les Teams Recouvrement restent également exclusivement compétents pour toutes les mesures d'exécution telles que la saisie-arrêt simplifiée, le recours à l'huissier...

Les demandes de plan de paiement peuvent être introduites via le portail en ligne www.myminf.be, par e-mail ou courrier auprès de l'Infocenter (dont l'adresse est mentionnée sur l'avertissement-extrait de rôle) ou directement sur place (sans rendez-vous, ouverts tous les jours de 9h à 12h). Il n'est pas possible de contacter les Infocenters par téléphone.

²⁴ SPF Finances, Administration générale de la Perception et du Recouvrement, *Rapport annuel 2015*, <https://finances.belgium.be/fr/Publications>

²⁵ La présence d'une autre dette en recouvrement ou pour laquelle un plan de paiement n'a pas été accordé ou respecté.

1.2. Évolution de la politique de l'AGPR

1.2.1. La stratégie de recouvrement

La stratégie de recouvrement a été initiée en 2010. À partir de 2012, elle a pris un nouveau cap et s'appuie désormais sur un double objectif : améliorer l'efficacité et l'efficience de la récupération des sommes dues à l'Etat. L'objectif d'efficacité se traduit par la priorité absolue accordée au recouvrement des dettes récentes, afin de finaliser le processus de recouvrement dans les douze mois. L'objectif d'efficience implique de proportionner les efforts de recouvrement à l'importance du montant dû ou au profil de risque du débiteur²⁶.

Cette nouvelle approche est notamment fondée sur des données statistiques qui établissent que l'efficacité du recouvrement augmente lorsqu'il intervient au plus près de l'échéance.

Afin d'assurer ces objectifs, la stratégie de recouvrement prévoit une série d'actions minimales à entreprendre par le receveur pour assurer le recouvrement d'un impôt, dans une approche phasée en fonction du montant de la dette²⁷.

Les receveurs peuvent désormais évaluer la solvabilité des contribuables à partir de modèles de datamining, dans l'optique d'un recouvrement plus efficace et ciblé²⁸. Chaque contribuable se voit attribuer un « Delphi score », qui détermine son profil de solvabilité sur une période de douze mois.

Depuis 2015, l'administration dispose également de Pegasus, un modèle de datamining qui vise à « prévoir quelle mesure de recouvrement (*huissier de justice, saisie-arrêt...*) offre les meilleures chances de succès » et « éviter que des frais inutiles ne soient exposés »²⁹.

²⁶ SPF Finances, Administration générale de la Perception et du Recouvrement, *Rapport annuel*, 2013, <https://finances.belgium.be/fr/Publications>.

²⁷ SPF Finances, Administration générale de la Perception et du Recouvrement, *Rapport annuel*, 2012, <https://finances.belgium.be/fr/Publications>.

²⁸ L'application *Delphi* évalue la probabilité de la solvabilité d'un contribuable sur une période de douze mois, et l'application *Hermes* évalue la probabilité de paiement dans le chef des sociétés auxquelles *Delphi* a attribué le score de solvabilité *Very High Risk*, SPF Finances, Administration générale de la Perception et du Recouvrement, *Rapport annuel*, 2013, <https://finances.belgium.be/fr/Publications>.

²⁹ SPF Finances, *Plan opérationnel 2015*, p. 50, <https://finances.belgium.be/fr/Publications>.

L'application de la stratégie de recouvrement a permis une diminution sensible du nombre de poursuites directes engagées par l'administration³⁰. L'application combinée des principes d'efficacité et d'efficience implique, en effet, de ne plus engager des poursuites coûteuses pour des dettes trop anciennes, pour de faibles montants ou en cas de prédiction défavorable par les modèles de datamining.

La mise en œuvre par les Teams Recouvrement de la stratégie de recouvrement est évaluée à partir d'indicateurs de performance³¹, progressivement implémentés depuis 2015³².

Ces indicateurs de performance évaluent notamment le ratio de recouvrement après douze mois des dettes non payées spontanément³³ et analysent l'application des actions minimales à entreprendre pour assurer le recouvrement.

1.2.2. La stratégie en matière de plans de paiement

La nouvelle stratégie en matière de plans de paiement a été généralisée en décembre 2016, à la suite d'un projet pilote³⁴ initié à partir de septembre 2015 dans plusieurs agglomérations (Bruxelles, Anvers...).

Dans la lignée des objectifs fixés par la stratégie de recouvrement, la nouvelle stratégie en matière de plans de paiement limite la possibilité d'octroyer un plan de paiement sur une durée maximale de douze mois à compter de l'apparition de la dette. Au-delà de ce délai, l'administration considère que les difficultés de paiement sont structurelles et le demandeur se voit proposer des alternatives.

La stratégie s'applique à l'ensemble des créances fiscales et non fiscales, et instaure le principe d'un plan de paiement global : l'ensemble des dettes du contribuable doit être apuré dans un délai de douze mois à compter de leur apparition. La seule exception possible à ce principe concerne les amendes

³⁰ Le nombre de commandements de payer par voie d'huissier s'élève à 149 141 en 2014, pour 133 273 en 2015, 124 482 en 2016 et 135 374 en 2017. SPF Finances, Administration générale de la Perception et du Recouvrement, *Rapport annuel*, 2017, <https://finances.belgium.be/fr/Publications>.

³¹ Aussi appelé KPI, pour key performance indicator.

³² SPF Finances, *Plan opérationnel 2015*, p. 49, <https://finances.belgium.be/fr/Publications>.

³³ SPF Finances, *Management plan 2017*, p. 4, <https://finances.belgium.be/fr/Publications>.

³⁴ Pour ce projet pilote, le délai maximal d'un plan de paiement avait été fixé à huit mensualités à compter de l'apparition de la dette.

pénales de plus de 2 500 €, en fonction de l'appréciation de la solvabilité du débiteur par le receveur.

La nouvelle stratégie en matière de plans de paiement établit une distinction entre les plans à court, moyen et long terme :

- les plans de paiement à court terme, de maximum six mois à compter de l'apparition de la dette, sont accordés d'office à condition que le débiteur ne présente pas d'autres dettes (fiscales et non fiscales) non couvertes par un plan de paiement. Aucune pièce justificative n'est exigée.
- les plans de paiement à moyen terme, de six à douze mois à compter de l'apparition de la dette et dont la durée est déterminée en fonction de la capacité de paiement du débiteur, elle-même évaluée à partir de barèmes forfaitaires. L'agent traitant dispose de la possibilité de s'écarter de cette capacité de paiement dans des circonstances « particulières ».³⁵

La demande doit être introduite via le formulaire type de demande de plan de paiement, par lequel le débiteur doit justifier ses dépenses et revenus mensuels et proposer lui-même un plan de paiement.

- les plans de paiement à long terme, de plus de douze mois à compter de l'apparition de la dette, ne sont pas accordés. L'administration renvoie le débiteur vers d'autres procédures :

- **Jusqu'au 30 mai 2018**

Lorsque le contribuable indiquait ne pas être en mesure d'acquitter sa (ses) dette(s) fiscale(s) dans le délai de douze mois, les instructions en vigueur prescrivaient de l'orienter vers « *le marché privé (les emprunts aux conditions identiques pour tout le monde) ou les procédures spécifiques (règlement collectif de dettes, surséance indéfinie, loi sur la continuité des entreprises...)* »³⁶.

³⁵ Pour ces circonstances particulières, les instructions ne renvoient qu'à des frais médicaux. Le Médiateur fédéral a constaté que l'application de cette notion de circonstances particulières pose problème. Voy. le point 2. 1.1.1. La détermination de la capacité de paiement du demandeur.

³⁶ SPF Finances, *La nouvelle stratégie en matière de plan de paiement*, Instruction AGPR n° 2016-11, 30 novembre 2016, p. 9.

Le débiteur était généralement informé de ces alternatives dans le courrier de rejet de sa demande de plan de paiement ou dans un document joint, ou encore directement par l'agent traitant lors de sa visite auprès d'un Infocenter. Ces documents faisaient également mention de la possibilité de solliciter l'exonération des intérêts de retard auprès du Centre régional de Recouvrement.

En février 2017, à l'occasion d'une question parlementaire sur le délai maximal d'octroi d'un plan de paiement autorisé par la nouvelle stratégie en matière de plan de paiement, le ministre des Finances répondit que *« ce délai ne doit pas être appliqué automatiquement et aveuglément. Le recours à une procédure d'insolvabilité ne doit pas devenir la norme. Chaque dossier individuel peut être examiné avec l'administration afin de rechercher une solution aux difficultés de paiement temporaires »*³⁷.

À la suite de la position communiquée par le ministre des Finances, l'administration a élaboré la procédure de règlement administratif de dettes qui est entrée en application le 1^{er} juin 2018.³⁸

Cette procédure a été préalablement annoncée par un communiqué de presse le 17 avril 2018.

Une instruction du 13 septembre 2017 offrait par ailleurs déjà aux directeurs régionaux la possibilité d'accorder un plan de paiement sur une durée plus longue que douze mois.³⁹ Cette procédure était toutefois limitée aux contribuables ne présentant que des dettes fiscales ou de petites dettes privées. Elle est restée confidentielle et n'a fait l'objet d'aucune publicité (site internet, brochure, courriers type...). Elle n'était donc proposée qu'à la discrétion de l'administration.

Le Médiateur fédéral a constaté d'importantes divergences d'application de cette procédure selon les dossiers ou Infocenters ou Teams Recouvrement.

Dans la plupart des cas, le débiteur dans l'incapacité d'acquitter sa dette dans un délai de douze mois était orienté vers des procédures d'insolvabilité

³⁷ Question n°15687 de Mme Carina Van Cauter du 1^{er} février 2017, « Les délais appliqués par les équipes de recouvrement fiscal », C.R.A., Chambre, 2017-2018, n° 54 COM 582, pp. 2-4.

³⁸ SPF Finances, Circulaire n° 2018/C/69 concernant la stratégie en matière de plan de paiement du 1^{er} juin 2018.

³⁹ SPF Finances, Instruction AGPR n°2017/I/74 du 13 septembre 2017.

ou vers le marché du crédit, sans être informé de la possibilité de solliciter un plan de paiement de plus longue durée auprès du Centre régional du Recouvrement. Dans quelques cas seulement, le Médiateur fédéral a constaté que le débiteur était orienté vers la procédure en exonération d'intérêts de retard auprès du Centre régional du Recouvrement (même en l'absence d'intérêts comptabilisés) en vue d'obtenir un plan de paiement de plus de douze mois.

- **Depuis le 1^{er} juin 2018**

L'administration a mis en place une procédure supplémentaire depuis le 1^{er} juin 2018 : la procédure de règlement administratif de dettes.

Cette procédure s'adresse exclusivement aux contribuables qui ne peuvent pas acquitter leur dette fiscale dans un délai de douze mois et qui ont principalement des dettes vis-à-vis du SPF Finances (*« pas d'importantes dettes privées impayées »*)⁴⁰.

Elle nécessite l'introduction d'une requête motivée auprès du directeur du Centre régional de recouvrement. En fonction des circonstances du dossier, celui-ci pourra :

- octroyer un étalement de paiement sur une durée maximale de 60 mois ;
- accorder une exonération des intérêts de retard ;
- prendre une décision de surséance indéfinie au recouvrement.

Si le plan de paiement accordé dépasse les 24 mois, il devra obligatoirement être assorti d'une décision d'exonération, partielle ou totale, des intérêts de retard ou d'une décision de surséance indéfinie au recouvrement.⁴¹

⁴⁰ SPF Finances, Circulaire n° 2018/C/69 concernant la stratégie en matière de plan de paiement du 1^{er} juin 2018, p. 5.

⁴¹ SPF Finances, Règlement administratif de dettes, Instruction n° 2018/I/35, 4 juin 2018, p. 1.



2. CONSTATS ET ANALYSE

2.1. L'OCTROI D'UN PLAN DE PAIEMENT : UNE PROCÉDURE TOUJOURS ADAPTÉE ?

2.1.1. Plans de paiement à moyen terme

2.1.1.1. La détermination de la capacité de paiement du demandeur

Didier a une dette de 870 € et demande un plan de paiement mensuel de 75 €, mais qui est refusé. Il propose ensuite de rembourser 110 € par mois, ce qui lui permettrait de solder sa dette dans un délai inférieur à douze mois. L'Infocenter refuse également sa seconde proposition. Didier gagnant 1 537 € par mois, sa capacité de paiement théorique s'élève donc à 237 €. Pour l'Infocenter, Didier ne peut pas invoquer de circonstances particulières (comme des problèmes de santé) qui permettraient de s'écarter de cette capacité de paiement déterminée de manière forfaitaire.

Pour les plans de paiement à moyen terme (de six à douze mois), les instructions administratives⁴² prévoient que la durée soit déterminée en fonction de la capacité de paiement du demandeur.

Cette capacité de paiement est établie en soustrayant des revenus du demandeur ses « frais fixes » qui sont déterminés de manière forfaitaire, sur base des barèmes suivants : 1 300 € pour une personne isolée et 1 600 € pour un couple, augmentés de 150 € par enfant à charge⁴³. Ces barèmes sont inspirés de la loi relative à la protection de la rémunération des travailleurs⁴⁴.

Un plan de paiement peut éventuellement être accordé pour une durée plus longue que celle déterminée sur la base de la capacité de paiement établie de manière forfaitaire, dans des « circonstances particulières (par ex. des frais médicaux) »⁴⁵. L'agent traitant est alors tenu de motiver sa décision qui pourra être soumise *a posteriori* à un contrôle interne.

Cette approche est motivée par le souci d'un traitement égal des contribuables et fait notamment suite aux observations de la Cour des comptes

⁴² Les dispositions relatives à l'octroi d'un plan de paiement de moins de douze mois ont été établies par l'instruction AGPR n°2016-11 du 30 novembre 2016 et confirmées dans la Circulaire n° 2018/C/69 du 1^{er} juin 2018.

⁴³ SPF Finances, *La nouvelle stratégie en matière de plan de paiement*, Instruction AGPR n°2016-11 du 30 novembre 2016, p. 7.

⁴⁴ SPF Finances, Circulaire n° 2018/C/69 concernant la stratégie en matière de plan de paiement du 1^{er} juin 2018, p. 10.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 9

qui avait mis en exergue l'absence de traitement uniforme des contribuables confrontés à des difficultés de paiement⁴⁶.

La Cour des comptes recommandait d'« *encadrer davantage le recouvrement, en fixant notamment les conditions d'octroi des plans d'apurement. Par exemple, des instructions pourraient imposer, pour les plans portant sur des montants importants ou sur des longues durées, l'usage de formulaires mis à la disposition des receveurs et la présence de pièces justificatives dans le dossier* »⁴⁷.

Le Médiateur fédéral souscrit à cet objectif d'assurer une meilleure égalité de traitement entre les contribuables. Toutefois, si le principe d'égalité implique que les administrés se trouvant dans la même situation soient traités de la même manière, il suppose également que les administrés se trouvant dans des situations différentes bénéficient de traitements différents⁴⁸.

Or, en l'espèce, les dépenses fixes incompressibles d'un débiteur peuvent varier fortement. Ces différences peuvent être influencées par des disparités géographiques (coût du marché locatif ou immobilier), des engagements financiers irrévocables (crédits, rentes alimentaires)...

Par conséquent, si un calcul théorique de la capacité de remboursement d'un contribuable peut constituer un outil efficace d'évaluation pour l'administration, le Médiateur fédéral considère que la décision relative à une demande de plan de paiement ne peut être correctement motivée qu'au regard de son budget réel, en tenant compte, dans la limite du cadre fixé de douze mois, des (modalités des) engagements que ce contribuable est tenu de respecter.

Refuser l'étalement d'un plan de paiement sur une durée maximale de douze mois, alors que le débiteur peut établir que ses dépenses incompressibles sont manifestement plus élevées que sa « capacité de paiement » déterminée de manière forfaitaire, n'est donc ni raisonnable ni proportionné au but poursuivi.

⁴⁶ SPF Finances, *La nouvelle stratégie en matière de plan de paiement*, Instruction AGPR n°2016-11 du 30 novembre 2016, p. 1.

⁴⁷ Cour des comptes, *Mesures fiscales en faveur des contribuables en difficultés de paiement*, janvier 2014, p. 28.

⁴⁸ Voy. annexe 5.

Le Médiateur fédéral rappelle à cet égard que le droit au logement constitue un droit fondamental⁴⁹.

Par ailleurs, le Médiateur fédéral constate que les barèmes fixés par l'administration se révèlent particulièrement problématiques pour les contribuables vivant en couple. Ainsi, pour les

ménages composés de deux revenus, ces barèmes se situent largement sous le seuil des revenus saisissables, qui s'élève à 1 329,80 € par personne et à 2 659,60 € pour un couple⁵⁰. Ils sont également systématiquement inférieurs au seuil de pauvreté⁵¹. Cet écart se creuse davantage à mesure que le nombre d'enfants à charge augmente. Ainsi, pour un couple avec trois enfants à charge, l'écart monte à 684,10 €. Dans ce cas, le seuil de pauvreté s'élève à 2 734,10 €, tandis que les frais fixes établis par l'administration sont de 2 050 €. Cette situation est préoccupante, compte tenu de la nécessité pour les autorités publiques de tenir compte de l'intérêt supérieur de l'enfant⁵².

LE CALCUL DE LA CAPACITÉ DE PAIEMENT

NE TIENT PAS COMPTE DU BUDGET

RÉELLEMENT DISPONIBLE DU CITOYEN

Dans cette optique également, le Médiateur fédéral constate que les instructions ne tiennent compte ni des contributions alimentaires ni des situations d'hébergement égalitaire pour déterminer la capacité de paiement⁵³.

⁴⁹ Article 23 de la Constitution.

⁵⁰ Barèmes d'application à partir du 1^{er} janvier 2018 selon l'arrêté royal du 17 décembre 2017 portant exécution de l'article 1409, § 2, du Code judiciaire, *M.B.*, 27 décembre 2017.

⁵¹ Pour 2017, le seuil de risque de pauvreté s'élève à : 1 708,80 € pour un couple sans enfant, 2 050,60 € pour un couple avec un enfant, 2 392,30 € pour un couple avec deux enfants et 2 734,60 € pour un couple avec 3 enfants. Chiffres de l'enquête SILC 2017 communiqués au Médiateur fédéral par le SPF Economie, Statbel.

⁵² Médiateur fédéral, Recommandation au Parlement RG 14/01, *Rapport annuel 2014*, p. 28 : « L'adoption d'une décision individuelle concernant (in)directement un enfant requiert que les autorités administratives fédérales respectent un processus systématique d'évaluation et de détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant ».

⁵³ En cas d'hébergement égalitaire des enfants, l'avantage fiscal pour enfant à charge peut être partagé entre les ex-conjoints (« coparenté fiscale »). Toutefois, les enfants restent exclusivement à charge du parent auprès duquel est établi leur domicile fiscal. Les instructions ne se réfèrent pas à cette situation particulière puisque la capacité de paiement du redevable est augmentée d'un montant fixe de 150 € uniquement pour les « enfants à charge » du redevable. SPF Finances, *La nouvelle stratégie en matière de plan de paiement*, Instruction AGPR n°2016-11, 30 novembre 2016, p. 8.

Enfin, l'enquête de terrain menée par le Médiateur fédéral ainsi que l'examen des plaintes démontrent que l'appréciation des « circonstances particulières » permettant de s'écarter du plan de paiement fixé sur la base des montants forfaitaires varie fortement selon les agents chargés de statuer sur les demandes de plan de paiement. Si certains agents adoptent une approche souple et acceptent de prendre en compte les engagements réels du contribuable (loyer, crédits...), d'autres limitent ces circonstances particulières aux événements de nature exceptionnelle (maladie, perte d'emploi...).

Le Médiateur fédéral constate, par conséquent, que l'application de la nouvelle stratégie en matière de plans de paiement pose actuellement problème pour les plans à moyen terme, en raison de l'interprétation divergente de la notion de « circonstances particulières ».

Considérant la nécessité d'affiner les paramètres permettant de fixer objectivement la durée d'un plan de paiement en tenant compte des dépenses incompressibles du débiteur, le Médiateur fédéral observe qu'un outil scientifique a été développé afin de calculer le budget minimal nécessaire pour mener une vie conforme à la dignité humaine : les budgets de référence⁵⁴. Cet outil vise entre autres à permettre aux CPAS d'assurer une plus grande uniformité dans l'octroi d'aides financières supplémentaires.

Plusieurs applications web ont été développées sur la base des budgets de référence. Les applications *REDI*⁵⁵, *Budgetcalculator*⁵⁶ et *Budgetvergelijker*⁵⁷ pourraient se révéler adaptées pour déterminer la capacité de paiement d'un demandeur en tenant compte de ses dépenses incompressibles.

⁵⁴ Van Thielen, Baldewijns, Boeckx, Leysens, Deflandre, Casman, Storms et Van den Bosch, *Minibudget: wat hebben gezinnen nodig om menswaardig te leven in België? Quel est le revenu nécessaire pour une vie digne en Belgique?*, Centrum voor Budgetadvies en onderzoek Thomas Moore et Université de Liège, 2010.

⁵⁵ Application à destination des CPAS qui permet de s'adapter à chaque situation particulière et de calculer un budget garantissant une vie digne. SPP Intégration sociale, *Budgets de référence pour une vie digne, une application web*, www.mi-js.be.

⁵⁶ Application qui permet de calculer le budget minimal dont une famille a besoin à partir d'un minimum de critères (composition de famille, situation professionnelle et dépenses en matière de loyer et de consommation d'énergie), Centrum voor Budgetadvies en onderzoek Thomas Moore, *Budgetcalculator: hoeveel heeft een gezin minimaal nodig?*, www.cebud.be.

⁵⁷ Application qui permet d'évaluer les dépenses moyennes de ménages se trouvant dans des situations comparables, Centrum voor Budgetadvies en onderzoek Thomas Moore, *Budgetvergelijker*, www.cebud.be.

Par conséquent, en ce qui concerne le traitement des demandes de plan de paiement à « moyen terme », le Médiateur fédéral recommande à l'AGPR :

- lorsque le calcul de la capacité forfaitaire de paiement d'un contribuable aboutit à un rejet (partiel) de sa proposition de plan de paiement, d'objectiver sa capacité de paiement réelle à partir d'une méthode de calcul transparente qui intègre les dépenses nécessaires pour couvrir ses besoins élémentaires (ex. : budgets de référence),
- de préciser les circonstances qui autorisent les services opérationnels à accorder un plan de paiement d'une durée plus longue que celle établie sur la base de l'évaluation de la capacité de paiement et, par application du principe de proportionnalité, d'intégrer, dans ces circonstances, les engagements financiers irrévocables liant le demandeur lorsque ceux-ci grèvent manifestement sa capacité de paiement.

2.1.1.2. Une approche particulière pour les dettes à caractère cyclique ?

Dans un certain nombre de demandes d'intervention qui lui sont adressées, le Médiateur fédéral constate que les difficultés de paiement trouvent leur origine dans une retenue de précompte professionnel insuffisante au regard des revenus professionnels perçus.

Cette retenue insuffisante peut soit être liée à une situation temporaire rencontrée par le contribuable (chômage économique, congé parental, incapacité de travail primaire...), soit présenter un caractère permanent. Dans ce second cas et à circonstances inchangées, les dettes fiscales sont appelées à se reproduire chaque année. Plusieurs catégories de contribuables sont concernées : les ouvriers⁵⁸, les travailleurs intérimaires, les travailleurs à temps partiel combinant plusieurs emplois ou combinant un

⁵⁸ Cette situation s'explique notamment par le taux de précompte professionnel retenu sur le pécule de vacances versé par l'Office national des Vacances annuelles (17,16 % pour les montants inférieurs à 1 320 € et 23,22 % pour les montants supérieurs). Par conséquent, en l'absence d'avantages fiscaux significatifs, un impôt à payer est systématiquement dû par cette catégorie de contribuables. Voy. Annexe III de l'arrêté royal d'exécution du CIR 92, *Barèmes et règles applicables pour le calcul du précompte professionnel dû à la source sur les revenus payés ou attribués à partir du 1^{er} janvier 2018*, Chapitre VIII, M.B., 10 décembre 2017, p. 111 532.

revenu du travail avec un revenu de remplacement, les personnes en invalidité de longue durée, les personnes qui cumulent des pensions⁵⁹...

Confrontés chaque année à un impôt important à payer, ces contribuables ne parviennent généralement pas à provisionner les montants nécessaires au paiement de leur prochain impôt, compte tenu des difficultés qu'ils rencontrent pour acquitter leur dette fiscale de l'exercice d'imposition en cours. Ils doivent, par conséquent, systématiquement solliciter un plan de paiement auprès de l'administration fiscale. En l'absence d'accord, des poursuites sont engagées à leur encontre. Si la dette n'est pas complètement apurée dans un délai maximal de douze mois, plusieurs impôts seront inévitablement dus simultanément.

UN PRECOMPTE PROFESSIONNEL INSUFFISANT AUGMENTE LE RISQUE DE SURENDETTEMENT

Le Médiateur fédéral constate dès lors que l'insuffisance structurelle de retenue de précompte professionnel chez certaines catégories de contribuables génère un risque accru de surendettement et, pour l'administration, un risque de ne pas récupérer les créances fiscales ainsi qu'une surcharge de travail substantielle et récurrente (le traitement et le suivi des demandes de plan de paiement, les poursuites...).

⁵⁹ En 2005, la Cour des comptes avait déjà pointé l'existence de « déséquilibres pour certaines catégories de contribuables » dans le cadre de la retenue de précompte professionnel, Cour des comptes, *Calcul et perception du précompte professionnel*, août 2005, Synthèse.
La question de la retenue insuffisante de précompte professionnel pour certaines catégories de contribuables n'entre pas dans le champ d'application de l'enquête, elle ne sera donc pas abordée plus avant. Dans le cadre des entretiens exploratoires, l'équipe d'enquête du Médiateur fédéral a rencontré le Service Expertise et Support stratégiques - Réglementation - Impôt des personnes physiques du SPF Finances. La retenue insuffisante de précompte professionnel pour certaines catégories de contribuables s'est développée avec le temps et résulte, dans certains cas, de choix politiques ou de négociations sociales. Le montant du précompte professionnel dépend d'un certain nombre de facteurs (dont les plus importants sont la hauteur du revenu, l'état civil et la composition de famille) qui sont définis dans l'annexe III de l'arrêté royal d'exécution du CIR 92 publié chaque année au Moniteur belge. Au total, 22,5 % des enrôlements à l'impôt des personnes physiques relatifs à l'exercice d'imposition 2016 concernent des impôts à payer (chiffre au 31 décembre 2016). Plus de 90 % de ces impôts sont payés dans les délais. Une adaptation du précompte professionnel retenu à la source pour les contribuables qui rencontrent des difficultés de paiement aurait donc des conséquences négatives pour la grande majorité des citoyens qui paient spontanément dans les temps. SPF Finances, https://finances.belgium.be/fr/statistiques_et_analyses/rapport-annuel/chiffres/gestion-et-prestation-de-service/119-imp%C3%B4ts-sur-les.

Pour ces contribuables présentant une dette à caractère cyclique dont l'origine est identifiable, le Médiateur fédéral s'interroge sur les moyens d'encourager le paiement d'un précompte professionnel suffisant au regard de leurs revenus professionnels.

Les dispositions légales et réglementaires offrent deux possibilités distinctes pour atteindre cet objectif :

- le paiement de versements anticipés, qui pourra donner lieu à une bonification⁶⁰,
- la retenue volontaire de précompte professionnel, à la demande du contribuable (volontariat fiscal)⁶¹.

Il ressort, tant des plaintes adressées au Médiateur fédéral que des contacts avec l'administration, que le recours au volontariat fiscal ou le paiement de versements anticipés sont encouragés par celle-ci et perçus comme un moyen d'éviter le surendettement fiscal.

Le Médiateur fédéral constate toutefois que les moyens mis en œuvre par l'administration ne permettent pas à certains contribuables de s'engager dans un processus de paiement anticipé de leur futur impôt.

En effet, s'il souhaite régulariser sa situation, le contribuable présentant une insuffisance structurelle de précompte professionnel devra acquitter, dans un court délai et maximum dans les douze mois, un montant correspondant à deux fois son impôt annuel. L'effet sur l'impôt dû ne se manifestera, par contre, qu'à partir des exercices d'imposition suivants.

Le Médiateur fédéral constate, par conséquent, qu'encourager le volontariat fiscal ou le paiement de versements anticipés⁶² implique de laisser la possibilité au contribuable d'étaler le paiement de sa dette actuelle (et, parfois, également de l'exercice d'imposition suivant) afin de lui permettre de conserver les revenus indispensables pour mener une vie digne et faire face à ses engagements financiers.

⁶⁰ Article 175 CIR 92.

⁶¹ Annexe III de l'arrêté royal d'exécution du CIR 92, *Barèmes et règles applicables pour le calcul du précompte professionnel dû à la source sur les revenus payés ou attribués à partir du 1^{er} janvier 2018*, Chapitre VIII, M.B., 10 décembre 2017, p. 111 532.

⁶² Les paiements anticipés sont effectués directement par le contribuable, ce qui rend leur contrôle difficile pour l'administration. La procédure de volontariat fiscal semble, par conséquent, plus adaptée pour garantir le paiement de l'impôt lorsque le contribuable sollicite un étalement de sa dette fiscale en cours sur une plus longue période.

Afin de garantir le paiement de la dette, il apparaît opportun de formaliser cette procédure par un engagement formel entre le contribuable et l'administration. Cet engagement pourrait, par exemple, être transmis directement par l'administration à l'employeur (ou assimilé) et, en cas de révocation, ce dernier serait tenu d'en informer l'administration.⁶³ Dans ce cadre, il conviendrait d'examiner dans quelle mesure une modification des dispositions réglementaires⁶⁴ serait nécessaire afin de rendre l'engagement conclu entre le contribuable et l'administration opposable au débiteur de revenus ainsi qu'à des tiers éventuels (autres créanciers...).

Par ailleurs, la formalisation d'un tel mécanisme de volontariat fiscal opposable aux tiers pourrait se révéler avantageux pour certains contribuables qui subissent actuellement une perte financière du fait de leur rémunération nette mensuelle trop importante au regard de leurs revenus bruts (par exemple, pour l'octroi d'avances sur rentes alimentaires par le SECAL⁶⁵, pour déterminer la participation financière parentale des enfants en milieu d'accueil agréés par l'ONE⁶⁶...).

Les médiateurs de dettes pourraient également avoir recours à cette procédure en vue de déterminer le pécule mensuel mis à disposition du médié dans le cadre de la procédure en règlement collectif de dettes. Plusieurs acteurs rencontrés par l'équipe d'enquête du Médiateur fédéral ont en effet souligné que l'apparition de nouvelles dettes fiscales (comme conséquence d'une retenue insuffisante de précompte professionnel) pendant l'exécution du plan constitue un problème récurrent.⁶⁷

⁶³ Dans leur rapport d'observation au SPF Finances, les experts du vécu des Infocenters de Charleroi et Bruxelles ont également mis en avant les difficultés rencontrées par certains contribuables souhaitant avoir recours au volontariat fiscal. Afin de remédier à ce problème, ils recommandent « la création d'un formulaire *type de demande de volontariat fiscal* ». SPF Finances, *Rapport d'observation des experts du vécu aux Infocenters de Charleroi et Bruxelles*, 1^{er} juin 2017, p. 19.

⁶⁴ Chapitre VIII, 8.1, B de l'annexe III de l'arrêté royal d'exécution du CIR 92.

⁶⁵ Article 2, § 1, de la loi du 12 mai 2014 modifiant la loi du 21 février 2003 créant un Service des créances alimentaires au sein du SPF Finances et le Code judiciaire, en vue d'assurer le recouvrement effectif des créances alimentaires, *M.B.*, 30 mai 2014.

⁶⁶ Article 150 de l'arrêté du 27 février 2003 du gouvernement de la Communauté française portant réglementation générale des milieux d'accueil, *M.B.*, 21 mai 2003.

⁶⁷ Cette problématique a également été mise en avant par le Service de conciliation fiscale. Service de conciliation fiscale, *Rapport annuel 2012*, Recommandation n° 5/2012, p. 132.

Par conséquent,

considérant les risques que présente l'insuffisance de retenue de précompte professionnel tant pour les contribuables concernés que pour l'administration,

considérant les moyens dont dispose l'administration pour identifier ces contribuables,

le Médiateur fédéral recommande :

- de prévoir une procédure spécifique pour les contribuables qui souhaitent anticiper leurs dettes fiscales futures trouvant leur origine dans une insuffisance structurelle de précompte professionnel (par exemple, dans le cadre de la procédure de règlement administratif de dettes),
- d'offrir à ces contribuables la possibilité d'étaler le paiement de leurs dettes fiscales en cours sur une plus longue période,
- d'informer systématiquement les contribuables identifiés comme public cible de cette procédure de la possibilité d'y avoir recours (par exemple, lorsqu'ils sollicitent un plan de paiement),
- de donner la possibilité au SPF Finances de conclure avec le débiteur un contrat de volontariat fiscal opposable aux tiers.

2.1.2. Plans de paiement à long terme

2.1.2.1. Procédure d'application jusqu'au 30 mai 2018

Lors du lancement de l'enquête, le 13 janvier 2018, les instructions ne prévoyaient en principe pas d'exception au délai maximal de douze mois⁶⁸. Ce délai maximal de douze mois était d'application pour l'ensemble des dettes fiscales et non fiscales d'un contribuable, si bien qu'aucun plan de paiement ne pouvait être accordé si une autre dette n'était pas couverte par un plan de paiement (« dette bloquante »).

Lorsqu'un contribuable indiquait ne pas être en mesure d'acquitter sa (ses) dette(s) fiscale(s) dans le délai maximal fixé par l'administration, les instructions en vigueur prescrivaient de l'orienter vers le marché privé ou des procédures d'insolvabilité telles que le règlement collectif de dettes, la surséance indéfinie, la loi sur la continuité des entreprises⁶⁹...

Selon les informations communiquées par l'administration, la quasi-totalité des plans de paiement accordés ne dépassaient pas ce délai de douze mois. Le cadre fixé par ces directives peut paraître adapté à la situation de la plupart des contribuables. Ce délai est par ailleurs nécessaire pour assurer un recouvrement efficace de l'impôt compte tenu du caractère cyclique des dettes fiscales qui, à circonstances inchangées, sont appelées à se reproduire chaque année. Par conséquent, pour une dette fiscale à caractère cyclique, accorder un plan de paiement sur une plus longue période mettrait en péril le recouvrement de l'impôt de l'exercice d'imposition suivant.

Toutefois, l'analyse des plaintes reçues par le Médiateur fédéral a démontré que l'interdiction de déroger au délai maximal de douze mois se révélait peu appropriée à la situation de certains contribuables.

⁶⁸ À l'exception, depuis le 13 septembre 2017, de la possibilité accordée à titre confidentiel aux directeurs des Centres régionaux de Recouvrement, SPF Finances, Instruction AGPR n° 2017/11/74, 13 septembre 2017. Voy. le point 1.2.2. La stratégie en matière de plans de paiement.

⁶⁹ SPF Finances, *La nouvelle stratégie en matière de plan de paiement*, Instruction AGPR n°2016-11, 30 novembre 2016, p. 1.

- Contribuables confrontés à des difficultés de paiement temporaires

Le Médiateur fédéral vise ici plus particulièrement les situations de contribuables confrontés à des difficultés temporaires qui trouvent leur origine directe dans un « accident de la vie » (maladie, perte d'emploi, séparation, divorce, décès...) ⁷⁰.

Ces contribuables, qui parvenaient jusqu'à présent à faire face à leurs obligations fiscales, ont vu leurs revenus ou leur situation financière se détériorer brusquement. Ils n'ont, par conséquent, plus les ressources disponibles pour apurer leur dette dans les délais fixés par l'administration. Pour certains, les difficultés rencontrées aboutissent à un endettement durable et, comme le souligne l'administration fiscale, le recours à une procédure d'insolvabilité (règlement collectif de dettes, surséance indéfinie...) pourrait se révéler plus adapté à leur situation.

Nombre d'entre eux ont, par contre, simplement besoin d'un délai plus long que celui fixé par l'administration pour acquitter leur dette. Le recours à une autre procédure n'apporte, dans ce cas, aucune valeur ajoutée.

- Contribuables présentant une dette de nature exceptionnelle

Jozef doit payer un impôt de 6 300 € pour fin janvier. Il verse 1 500 € avant l'échéance et, pour le montant restant, il demande à payer en huit mensualités de 600 €. Sa demande est rejetée par l'Infocenter. Jozef a une autre dette auprès de l'ONEM. Il s'agit de 4 400 € d'indemnités de chômage qui lui sont réclamées depuis 2003. Jozef n'a pas les moyens de régler ces deux dettes en douze mois. Il est suivi par un service de médiation de dettes et n'a pas accès au crédit. Il se trouve dans une impasse.

Il s'agit, par exemple, de dettes provenant d'une activité professionnelle antérieure (perte d'emploi, faillite, pension...), de dettes récupérées par

⁷⁰ Selon la typologie introduite en 1992 par M. De Greef communément admise dans la littérature scientifique, on distingue cinq types d'endettement : dettes d'adaptation, dettes de survie, dettes de compensation, dettes de surinvestissement et dettes dérivées. L'endettement temporaire, ou « dettes d'adaptation », est défini de la manière suivante : « Les dettes d'adaptation apparaissent lors de situations imprévues telles que la maladie, le chômage ou le divorce. Le revenu est alors brusquement réduit, et les engagements pris ne peuvent plus être remplis. » Cité dans Bureau fédéral du Plan, *Vingt ans d'engagement pour le développement durable*, novembre 2011, p. 108.

l'AGPR pour le compte d'une autre administration (ONEM, amende pénale...), d'une régularisation fiscale exceptionnelle...

Ces dettes, qui ne présentent pas un caractère cyclique, ne sont donc pas amenées à se répéter chaque année. Pour ces contribuables, le risque d'une accumulation incontrôlée de leurs dettes fiscales s'en trouve donc fortement limité.

Compte tenu du risque moindre pour le Trésor, le Médiateur fédéral estime qu'il est nécessaire de proposer à ces citoyens une solution plus adaptée à leurs moyens sur un délai plus long que le délai maximal autorisé de douze mois⁷¹.

Renvoyer ces débiteurs vers des procédures d'insolvabilité non adaptées à leur situation ou vers le marché du crédit apparaît comme particulièrement peu proportionné au but poursuivi.

2.1.2.1.1. Renvoi vers des procédures d'insolvabilité

Les procédures de règlement collectif de dettes (RCD) et de surséance indéfinie au recouvrement des impôts directs partagent une condition de recevabilité semblable. Elles s'adressent à toute personne qui n'est « *pas en état, de manière durable, de payer ses dettes exigibles ou encore à échoir* »⁷².

Selon les travaux préparatoires de la loi du 5 juillet 1998 relative au règlement collectif de dettes, le RCD vise la situation de « *déséquilibre durable et structurel entre les dettes et les rentrées courantes, et non la situation de la personne qui éprouve des difficultés financières temporaires, l'empêchant d'honorer ses engagements à l'égard d'un ou plusieurs créanciers* »⁷³.

Le législateur n'a pas prévu de délai fixe d'incapacité à rembourser ses dettes qui permettrait de qualifier une situation d'endettement durable. Chaque dossier doit donc être examiné en fonction de ses circonstances de fait. Selon les experts consultés par l'équipe d'enquête, la doctrine et

⁷¹ Le Médiateur fédéral rappelle ici que cette enquête vise les citoyens qui souhaitent, mais ne peuvent pas payer leur dette.

⁷² Article 413bis du CIR 92, article 413quinquies du Code TVA et article 1675/2 du Code judiciaire.

⁷³ Projet de loi relatif au règlement collectif de dettes et à la vente de gré à gré des immeubles saisis, exposé des motifs, *Doc. parl.*, Chambre, 1998-1999, n° 1073/1, p. 15.

la jurisprudence retiennent généralement comme critère l'incapacité à rembourser les dettes exigibles et futures dans un délai minimal de 24 à 36 mois.

Outre ce critère d'endettement durable du demandeur, l'article 413*bis* du CIR 92 exclut de la procédure en surséance indéfinie au recouvrement les situations de concours de créanciers.

Par conséquent, le Médiateur fédéral émet de fortes réserves sur le renvoi de contribuables vers ces procédures d'insolvabilité lorsque qu'ils ne répondent manifestement pas à leurs conditions de recevabilité, à savoir :

- qu'un apurement de leur(s) dette(s), exigible(s) ou encore à échoir, est envisageable dans un délai inférieur à 36 mois ;
- qu'ils présentent d'autres dettes que leur(s) dette(s) fiscale(s).

Par ailleurs, un des arguments avancés par l'AGPR pour motiver l'impossibilité d'accorder des plans de paiement à long terme (plus de douze mois) réside dans « *le coût du traitement des paiements mensuels (généralement de très petits montants) qui est très élevé* »⁷⁴. Le coût pour l'administration fiscale du suivi de ces plans de paiement de plus longue durée doit cependant être mis en balance avec le coût, tant pour les autorités publiques que pour le contribuable, de la procédure en RCD vers laquelle ces personnes sont redirigées.

À ce jour, il n'existe pas d'étude qui permet de quantifier de manière précise le coût sociétal de cette procédure. Les chiffres disponibles démontrent cependant que le coût n'est pas négligeable⁷⁵.

⁷⁴ SPF Finances, *La nouvelle stratégie en matière de plan de paiement*, Instruction AGPR n°2016-11, 30 novembre 2016, p. 3.

⁷⁵ Selon les chiffres 2013 communiqués par le Bureau Permanent Statistiques et Mesure de la charge de travail (BPSM), la procédure en règlement collectif de dettes (RCD) représente approximativement 30 % de la charge de travail des tribunaux du travail. À cette charge, il convient d'ajouter les frais de fonctionnement du SPF Justice (bâtiments...) et les frais administratifs de chaque dossier. La procédure en RCD implique généralement qu'une partie des créances ne peut être récupérée. Selon une étude, cette perte s'élèverait en moyenne à quelque 47,4 % de la dette en principal (33,3 % pour les plans amiables et 72,4 % pour les plans judiciaires). Enfin, elle induit également un coût important pour la personne concernée, estimé à 1 534 € par an de frais et honoraires dus au médiateur de dettes, soit un montant 10 000 € pour un plan moyen de 6 à 7 ans. Bureau Permanent Statistiques et Mesure de la charge de travail, Service d'appui du Collège des cours et tribunaux, SPF Justice, « *Mesure de la charge de travail dans les tribunaux du travail* », juin 2013 et Romain Duvivier, *Une évaluation des coûts et bénéfices socio-économiques de la médiation de dettes*, Observatoire du Crédit et de l'Endettement, 2015.

2.1.2.1.2. Renvoi vers le marché du crédit

Edith touche une allocation de chômage mensuelle de 1 060 €. Elle doit payer un impôt de 1 262 € correspondant à la période pendant laquelle elle travaillait. Elle conclut un plan de paiement de 160 € par mois avec le Team Recouvrement. Dans un premier temps, elle respecte le plan, mais elle ne parvient plus ensuite à le concilier avec son loyer, ses factures d'électricité et un prêt personnel. Elle sollicite une révision du plan, en vain. Elle décide alors d'arrêter le versement de ses mensualités pour rattraper le retard accumulé auprès de ses autres créanciers. Plus tard, elle reprend contact avec le Team Recouvrement et propose de solder sa dette de 479 € par mensualités de 50 €.

Le Team Recouvrement refuse et renvoie Edith vers le règlement collectif de dettes ou le marché du crédit. Edith ne se trouve pourtant pas dans une situation de surendettement. Comme seule autre dette significative, elle n'a qu'un prêt à tempérament contracté avant la perte de son emploi et d'une mensualité de 212 €. Elle n'a pas non plus accès au marché du crédit compte tenu de ses faibles revenus.

Dans certaines situations, le recours au crédit privé peut incontestablement constituer une solution bénéfique, tant pour l'administration que pour le contribuable. Le crédit permettra en effet à ce dernier d'étaler le remboursement de sa dette sur une plus longue période et, dès lors, d'en diminuer la charge sur son budget mensuel.

Toutefois, cette solution ne peut être considérée comme adéquate que pour les contribuables qui ont accès au marché du crédit à un taux d'intérêt raisonnable.

Les contribuables en situation financière plus difficile et qui recourent à un crédit peuvent en effet devoir s'acquitter des taux effectifs globaux annuels (TAEG) atteignant les taux maximaux fixés par la loi : 18,5 % pour les emprunts inférieurs à 1 250 € et 12,5 % pour les emprunts supérieurs à ce montant. Ils risquent ainsi de mettre en péril leur fragile équilibre financier et d'être poussés vers le surendettement.

La loi interdit en outre à un prêteur d'accorder un crédit lorsque, sur la base des renseignements à sa disposition, il estime raisonnablement que le consommateur ne sera pas à même de respecter les obligations découlant du contrat⁷⁶. De même, en cas d'arriérés de paiement de plus de 1 000 € renseigné dans la Centrale des crédits aux particuliers, l'octroi d'un nouveau crédit sera refusé.

Le Médiateur fédéral considère donc qu'il n'est pas raisonnable d'orienter les contribuables vers le marché du crédit lorsque leur situation financière est telle qu'ils ne devraient légalement pas pouvoir y avoir accès ou uniquement à des taux d'intérêts si élevés qu'ils présentent un risque important d'aggravation de leur situation financière.

2.1.2.2. Procédure d'application depuis le 1^{er} juin 2018

À partir du 1^{er} juin 2018, l'AGPR a ajouté aux possibilités décrites ci-dessus la procédure de règlement administratif de dettes⁷⁷. Cette procédure permet notamment au directeur régional du centre régional de recouvrement d'accorder un plan de paiement pour une durée maximale de 60 mois, assorti éventuellement d'une exonération des intérêts de retard ou d'une remise d'une partie de la dette (par le biais de la procédure de surséance indéfinie au recouvrement).

Seuls les contribuables dont l'administration estime qu'ils ne sont pas en mesure d'acquitter leur(s) dette(s) dans un délai de douze mois, compte tenu de leur patrimoine et de leur capacité de paiement déterminée de manière forfaitaire, sont informés de la possibilité d'avoir recours à cette procédure⁷⁸.

Pour introduire leur demande, ils doivent compléter un formulaire spécifique, disponible uniquement auprès des Infocenters du SPF Finances. Le Médiateur fédéral constate que les informations sollicitées dans ce formulaire sont, pour la plupart, similaires à celles que le contribuable a déjà communiquées via le formulaire de demande de plan de paiement qu'il a dû compléter précédemment⁷⁹. Avant le 1^{er} juin 2018, certains centres

⁷⁶ Article 15 de la loi du 12 juin 1991 relative au crédit à la consommation.

⁷⁷ Voy le point 1. 2.2. La stratégie en matière de plan de paiement.

⁷⁸ SPF Finances, Instruction 2018//35, *Le Règlement administratif de dettes*, 4 juin 2018, p. 1.

⁷⁹ Voy. le point 2.3.3. Une attention particulière pour les groupes vulnérables.

régionaux de recouvrement appliquaient déjà parfois cette procédure de manière officieuse dans le cadre de la procédure d'exonération d'intérêts de retard.

La procédure de règlement administratif de dettes ayant été mise en place lors du déroulement de l'enquête, il n'est pas encore possible, à ce stade, d'en tirer des conclusions pertinentes. La procédure n'est donc pas examinée dans le cadre de l'enquête.

Toutefois, au vu des quelques plaintes reçues par le Médiateur fédéral depuis le 1^{er} juin 2018 et des dossiers transmis par le Service de conciliation fiscale, le Médiateur fédéral considère que la procédure de règlement administratif de dettes devrait pouvoir satisfaire à un certain nombre d'exigences (voir ci-dessous).

Par ailleurs, le monitoring des dossiers du Service de conciliation fiscale a permis de constater la valeur ajoutée que ce service pouvait apporter dans la recherche de solutions concrètes, équitables et individualisées à des situations généralement complexes. Le ministre des finances a également, par le passé, mis l'accent sur le rôle que le Service de conciliation fiscale avait à jouer lorsqu'une solution ne pouvait être trouvée dans un délai de douze mois⁸⁰.

Le Médiateur fédéral estime qu'il est également opportun d'exploiter pleinement la valeur ajoutée potentielle des services de médiation de dettes agréés. En majorité financés par les autorités, les services de médiation de dettes ont pour mission de rechercher une solution durable aux situations d'endettement des citoyens. Ils sont généralement actifs tant dans la médiation de dettes amiable que dans la médiation judiciaire. Ils disposent donc de l'expérience et de l'expertise nécessaires pour accompagner au mieux le citoyen vers la procédure la plus adaptée à sa situation.

⁸⁰ Réponse du ministre des Finances à la question n° 15687 de Mme Carina Van Cauter du 1er février 2017, « Les délais appliqués par les équipes de recouvrement fiscal », C.R.I., Chambre, 2016-2017, 54 COM 582, p. 3 : « Le service de conciliation fiscale, qui recherche des solutions justes pour les contribuables lorsqu'ils sont confrontés à des problèmes fiscaux, a évidemment un rôle à jouer ».

Par conséquent, le Médiateur fédéral recommande :

aux services centraux de l'AGPR

- d'assurer une accessibilité et une visibilité suffisante de la procédure en règlement administratif de dettes pour l'ensemble des citoyens concernés, avec une attention particulière pour les personnes en situation de vulnérabilité⁸¹,

aux directeurs des centres régionaux de recouvrement

- d'apporter une réponse adéquate et proportionnée à la situation des citoyens en difficulté de paiement temporaire ou dont la dette présente un caractère exceptionnel,
- de ne pas renvoyer le citoyen vers la procédure en règlement collectif de dettes ou le marché du crédit lorsque ce n'est pas adapté à sa situation,
- d'exploiter la valeur ajoutée potentielle de l'intervention du Service de conciliation fiscale ainsi que des services de médiation de dettes agréés dans le cadre de la procédure de règlement administratif de dettes.

⁸¹ Voy. le point 2.3.1. Information active et le point 2.3.3. Une attention particulière pour les groupes vulnérables.

2.2. LES POURSUITES

2.2.1. Poursuites par l'AGPR : un équilibre suffisamment garanti entre les intérêts du Trésor et les intérêts du citoyen ?

2.2.1.1. Introduction

La stratégie de recouvrement vise à concentrer l'action en recouvrement dans un délai maximal de douze mois à compter de l'apparition de la dette. Afin d'assurer cet objectif, cette stratégie prévoit une série d'actions minimales à entreprendre par le receveur pour assurer le recouvrement de l'impôt, dans une approche phasée en fonction du montant de la dette.

Le choix stratégique posé par l'administration de privilégier un recouvrement rapide de l'impôt n'est pas remis en question. Une perception rapide et efficace des dettes fiscales, dans le respect des principes de bonne administration, constitue une condition indispensable au bon fonctionnement des autorités. Dans la mesure où ces actions n'entravent pas le respect de ces principes, il n'appartient pas au Médiateur fédéral de s'immiscer dans les mesures de gestion et de contrôle interne mises en place par l'administration.

UNE APPROCHE TROP STRICTE DU RECEVEUR ABOUTIT À DES SITUATIONS INÉQUITABLES POUR LE CITOYEN

À l'analyse de nombreuses plaintes, le Médiateur fédéral observe toutefois que les objectifs quantifiés fixés aux receveurs par le biais des indicateurs de performance (KPI) peuvent les conduire à adopter une approche trop stricte des mesures envisagées par la stratégie de recouvrement, sans

avoir égard aux circonstances propres à chaque situation, ni veiller à assurer à un équilibre entre la préservation des intérêts du Trésor et ceux du citoyen. Les entretiens menés par l'équipe d'enquête font apparaître que cette tendance peut encore se renforcer avec les restrictions en matière de personnel auxquelles sont confrontés les Teams Recouvrement.

Le Médiateur fédéral constate en effet, de plus en plus fréquemment, que l'action en recouvrement engagée par l'administration aboutit à une situation inéquitable pour le citoyen, en violation des principes de bonne administration.

Ci-dessous sont repris quelques exemples de situations problématiques issues de plaintes reçues par le Médiateur fédéral. Ces plaintes ont, en majorité, été soumises aux services centraux de l'AGPR qui ont validé *a posteriori* l'approche des Teams Recouvrement.

Ces plaintes démontrent qu'il ne suffit pas d'attirer l'attention des services opérationnels sur l'importance d'adopter, parallèlement aux objectifs quantifiés qui leur sont assignés, une lecture de la stratégie de recouvrement conforme au respect des principes de bonne administration et respectueuse des intérêts du citoyen. Une adaptation de cette stratégie apparaît également nécessaire afin de répondre à certaines situations particulières avec une certaine souplesse.

2.2.1.2. Constats tirés des plaintes

2.2.1.2.1. Poursuites ne visant pas essentiellement à assurer le paiement de la dette

Simone doit payer 18 000 € d'impôt. Elle a 88 ans et l'institution internationale qui lui verse sa pension ne retient pas de précompte professionnel à la source. Son beau-fils, qui se charge des formalités administratives, verse le montant dans les délais, mais il commet une erreur dans le numéro de compte. L'argent a été envoyé sur un compte de la Documentation patrimoniale, un autre service du SPF Finances. Lorsque Simone reçoit un rappel de paiement, son beau-fils contacte le Team Recouvrement qui intervient auprès de la Documentation patrimoniale. On l'informe que le transfert en interne prendra quelque temps. Deux mois après l'échéance du paiement, le receveur contacte Simone par téléphone : il n'a pas encore reçu le remboursement et lui demande de payer une seconde fois, sinon il fera intervenir l'huissier. Par peur des poursuites, Simone et son beau-fils versent de nouveau 18 000 €.

En l'absence de plan de paiement et sous réserve des résultats de l'analyse par *datamining*, la stratégie de recouvrement préconise au receveur d'entreprendre une poursuite si la dette n'est pas payée dans un délai de quatre mois après qu'elle ait été rendue exécutoire.

Le respect de ces « *actions minimales à entreprendre* » par les receveurs fait l'objet d'un monitoring par un indicateur de performance (KPI).

Le Médiateur fédéral fait régulièrement état de poursuites pour des dettes pratiquement apurées ou dont le paiement, dans un délai proche, ne faisait pas de doute.

Dans certaines plaintes, la régularité des paiements effectués par le contribuable laissait supposer un apurement prochain de la dette, en dépit de l'absence de plan de paiement. Dans d'autres, des poursuites ont été engagées malgré la certitude d'un versement imminent en faveur du contribuable, d'un montant au moins équivalent au solde de la dette (pécule de vacances, prime de fin d'année faisant déjà l'objet d'une saisie, remboursement ou dégrèvement d'impôt en instance d'enrôlement, impôt versé sur un compte erroné de l'administration fiscale...).

Il ne semble donc pas que les poursuites visaient, en premier lieu, à assurer le recouvrement de l'impôt, mais plutôt à se conformer aux instructions en vigueur et à atteindre les objectifs fixés au receveur.

Lorsque l'administration fait usage de son privilège d'exécution d'office, le principe de proportionnalité requiert qu'elle veille à préserver au mieux un équilibre entre la nécessité de garantir les intérêts du Trésor et celle de ménager les intérêts du citoyen. L'administration doit, par conséquent, se limiter aux poursuites strictement nécessaires pour assurer le paiement de l'impôt⁸².

Cette balance des intérêts en présence nécessite un examen des circonstances propres à chaque dossier. Le recours systématique à des mesures d'exécution, en fonction d'un calendrier déterminé par des instructions administratives, et sans avoir égard au solde restant dû de la dette ou aux paiements déjà effectués ou planifiés, apparaît dès lors inapproprié.

⁸² Réponse du ministre des Finances à la question n° 3 de Mme Veerle Wouters du 13 décembre 2011, « Recouvrement de dettes fiscales. Compensation automatique et facultative de dettes. Saisie exécutoire ou conservatoire. Abus de dettes. », Q.R., Chambre, 2011-2012, 53 COM 049, p. 13 :
« *L'action de l'administration doit être proportionnelle au but poursuivi. En conséquence, le receveur doit effectivement toujours veiller à exercer le recouvrement de telle sorte que les redevables et les tiers en ressentent, si possible, le moins d'inconvénients* ».

Dans ces plaintes, le Médiateur fédéral estime que les poursuites ne sont pas proportionnées au but poursuivi.

L'objectif légitime d'améliorer le paiement, spontané et dans les délais, des dettes fiscales peut en effet, lorsque le paiement à brève échéance de la dette ne pose pas question, être atteint par d'autres moyens.

L'expérience entamée par l'AGPR depuis le 1^{er} janvier 2015 pour des dettes en matière de précompte professionnel et de TVA démontre, par exemple, que le contact direct avec le débiteur (*Debt Relationship Management*) donne des résultats largement positifs.⁸³ Se fondant sur des expériences menées au Pays-Bas⁸⁴, l'Office national des Vacances annuelles a également mis récemment en place un service de gestion des débiteurs par téléphone. Selon les informations communiquées au Médiateur fédéral, il semble que les premiers résultats s'avèrent particulièrement concluants.

2.2.1.2.2. Poursuites simultanées

Les 748 € de précompte immobilier de Jan doivent être payés pour le 7 décembre. Jan verse 298 € et, deux jours avant l'échéance, il demande un plan de paiement en trois mensualités. Il se trompe toutefois dans le libellé de l'adresse e-mail, sa demande ne parvient pas à l'administration. Début janvier, il effectue encore deux paiements de 150 €. Le 1^{er} février et bien que sa dette ne s'élève plus qu'à 150 €, le Team Recouvrement lance deux saisies-arrêts simplifiées simultanément, une auprès de sa banque et l'autre auprès de son employeur. Jan n'en est informé que quelques jours plus tard, alors qu'il a payé le restant de sa dette le 2 février.

⁸³ Le service *Debt Relationship Management* contacte par téléphone les contribuables qui ont un arriéré de paiement en matière de précompte professionnel et de TVA. Les débiteurs sont sélectionnés grâce au modèle de datamining « Iris », qui vise à identifier les profils de redevables susceptibles de payer leurs dettes après un contact téléphonique. SPF Finances, https://finances.belgium.be/fr/statistiques_et_analyses/rapport-annuel/chiffres/compliance/313-service-debt-relationship-management. Il semble que, à ce jour, l'extension de cette expérience à l'impôt des personnes physiques se heurte aux difficultés de collecter les coordonnées téléphoniques des contribuables concernés et, lorsque le fisc en dispose, parce qu'ils sont plus difficilement joignables en comparaison avec les redevables en matière de précompte professionnel et de TVA. Le Médiateur fédéral note toutefois que, pour un nombre toujours croissant de contribuables, l'AGPR obtient les coordonnées téléphoniques (via la déclaration d'impôt, le formulaire de plan de paiement...) et que des contacts pourraient également être envisagés par SMS.

⁸⁴ *Terugvordering op maat, Handreiking voor een effectiever en efficiënter terugvorderingsbeleid*, RadarAdvies, février 2011, pp. 14 et s.

À plusieurs reprises, le Médiateur fédéral a été saisi par des contribuables qui se plaignaient de poursuites lancées simultanément par l'administration auprès de leur banque, de leur employeur ou par voie d'huissier pour des dettes fiscales relativement modestes.⁸⁵

Interrogée par le Médiateur fédéral dans un cas particulier, l'administration centrale a motivé les poursuites de la manière suivante : « *Il peut arriver, en effet, que des saisies soient lancées simultanément afin de mieux garantir le paiement de la dette* ».

De l'analyse des plaintes concernées, il n'apparaît pourtant pas que, compte tenu du montant de la dette et de la solvabilité du débiteur, le fait d'attendre le résultat d'une première saisie aurait pu présenter un risque pour le recouvrement de la dette.

Le Médiateur fédéral considère cette situation particulièrement préoccupante, compte tenu des potentielles conséquences dommageables de chaque procédure de saisie pour le contribuable⁸⁶.

Le nécessaire équilibre entre la préservation des intérêts du Trésor et ceux du citoyen implique de limiter le recours simultané à des poursuites, directes ou indirectes, aux situations dans lesquelles il existe un risque manifeste pour le recouvrement de la dette.

2.2.1.2.3. Retrait de plans de paiement

Cécile sollicite un plan de paiement de douze mensualités pour sa dette fiscale de 2 744 €. Chaque mois, elle paie systématiquement un montant légèrement inférieur à celui fixé dans le plan. Elle reçoit un courrier l'informant que son plan de paiement est retiré. Cécile a déjà versé 1 421 €, mais accuse encore un retard de 70 €. Elle règle immédiatement sa dette restante et en informe le Team Recouvrement, qui ne lui répond pas. Un mois plus tard, elle est informée qu'elle fait l'objet d'une saisie auprès de son employeur.

⁸⁵ Les conséquences négatives de ce cumul des actions de recouvrement ont également été mises en avant par les experts du vécu des Infocenters de Charleroi et Bruxelles. SPF Finances, *Rapport d'observation des Experts du vécu en matière de pauvreté aux Infocenters de Charleroi et Bruxelles*, 1^{er} juin 2017, p. 16.

⁸⁶ La procédure de saisie bancaire implique, par exemple, le blocage de l'ensemble des avoirs présents sur le compte, y compris les montants insaisissables, pendant plusieurs semaines. La saisie auprès d'un employeur ou d'un client peut aussi entraîner des effets négatifs sur les relations professionnelles ou commerciales.

Plusieurs citoyens se sont également plaints auprès du Médiateur fédéral du retrait définitif de leur plan de paiement en raison d'un manquement ponctuel aux modalités prévues par le plan.

Certains avaient accumulé un léger retard en versant des mensualités moindres, d'autres présentaient une mensualité impayée.

Le non-respect scrupuleux du plan de paiement a abouti à la révocation de du plan par le Team Recouvrement, sans qu'une possibilité ne soit accordée au contribuable de régulariser sa situation.

Certains contribuables avaient reçu un courrier type qui les informaient de ce retrait et les invitaient à payer sans délai la totalité de leur dette. Environ un mois après l'envoi de ce courrier, des poursuites étaient lancées, même s'ils avaient entretemps régularisé leur situation.

Dans d'autres cas, un rappel de paiement avait déjà été envoyé avant l'octroi du plan. Les poursuites étaient alors engagées dès le mois qui suivait le moment où le Team Recouvrement constatait le non-respect du plan, sans qu'aucun autre courrier ne soit adressé au contribuable pour l'avertir du retrait.

Le programme informatique à disposition des Teams Recouvrement ne permet pas une gestion ni un suivi optimal des plans de paiement. Il n'est en effet pas possible de faire correspondre l'échéance de paiement au souhait du contribuable (pas de paiement possible après le 20 du mois) ou encore d'adapter le plan de paiement accordé. En cas de non-respect même infime de ses modalités, le plan est automatiquement annulé et le dossier du contribuable apparaît dans la liste des poursuites à lancer.

L'analyse de ces plaintes a démontré que le recours à des poursuites était évitable, parfois contre-productif, et qu'il a systématiquement suscité auprès des citoyens un ressentiment important envers l'administration.

Pour l'AGPR, il est fondamental de garantir au maximum une perception rapide de l'impôt. Il s'agit de la mission principale qui lui est dévolue et le risque de ne pas récupérer l'impôt augmente lorsqu'un plan de paiement

n'est pas respecté⁸⁷. C'est également une question de crédibilité : un accord conclu doit être respecté.

De son côté, le citoyen peut avoir de bonnes raisons de ne pas avoir respecté l'accord : sa situation financière s'est peut-être détériorée, il doit faire face à des dépenses inattendues (coûts médicaux, frais de réparation du véhicule qu'il utilise pour se rendre au travail)... Il se peut également qu'il ne parvienne pas à respecter le plan de paiement car il a été déterminé à partir d'une évaluation forfaitaire de sa capacité de paiement et n'est donc pas adapté à sa situation financière réelle⁸⁸.

Dans pareilles situations et compte tenu des potentielles conséquences dommageables, le recours à des poursuites sans laisser au contribuable la possibilité d'expliquer ou de régulariser sa situation apparaît peu proportionné au but poursuivi.

Le droit, pour le citoyen, d'être entendu implique en effet que l'administration lui laisse la possibilité de faire valoir ses observations et arguments avant toute décision qui le concerne. Ce principe permet de préserver les intérêts du citoyen, tout en garantissant à l'administration une prise de décision en connaissance de cause⁸⁹.

D'autres approches sont en effet possibles. Dans son enquête réalisée en 2014 relative aux bonnes pratiques en matière de plans de paiement, le régulateur flamand du marché de l'électricité et du gaz (VREG), par exemple, recommandait de laisser une seconde chance aux clients qui, pour la première fois après minimum deux mensualités correctement suivies, ne respectaient pas leur plan de paiement⁹⁰.

En cas de non-respect d'un plan de paiement, le Médiateur fédéral considère dès lors que le nécessaire équilibre entre les intérêts du Trésor et les

⁸⁷ Cour des comptes, *Mesures fiscales en faveur des contribuables en difficultés de paiement*, janvier 2014, p. 28 : « La nécessité d'exercer une surveillance régulière des plans non respectés. Une intervention rapide du receveur auprès des débiteurs permet de prendre des mesures adéquates pour assurer le remboursement de la dette (adaptation du plan pour les redevables pouvant le justifier, retrait du bénéfice du plan d'apurement et poursuites) ».

⁸⁸ Voy. le point 2.1.1.1 La détermination de la capacité de paiement du demandeur.

⁸⁹ Voy. annexe 5.

⁹⁰ Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt, *Mededeling met betrekking tot goede praktijk betaalplan bij commerciële leveranciers*, août 2014, p. 6.

intérêts du citoyen implique de prendre contact avec le contribuable pour, au moins, l'informer :

- que son plan de paiement n'est pas respecté,
- que le plan sera définitivement retiré s'il ne régularise pas immédiatement sa situation,
- qu'il peut prendre contact avec le Team Recouvrement en vue de solliciter un réaménagement de son plan si sa situation le justifie.

2.2.1.2.4. Poursuites avant l'expiration du délai de recours en justice

Un avocat s'est adressé au Médiateur fédéral car son client a reçu un commandement d'huissier pour une dette fiscale à peine deux mois après qu'une décision de rejet ait été rendue sur sa réclamation. Son dossier se trouvant chez l'avocat en vue de préparer un recours devant le tribunal, le contribuable ne s'était pas inquiété de la réception d'un rappel de paiement type environ un mois après la décision de rejet. Le Service de conciliation fiscale fait état d'un dossier similaire, dans lequel il n'y avait même pas eu rappel de paiement (le dossier faisant déjà l'objet d'une saisie-arrêt mobilière qui avait été suspendue à la suite de l'introduction de la réclamation).

Selon l'expérience du Médiateur fédéral, l'administration patientait auparavant systématiquement jusqu'à l'expiration du délai de recours avant de réactiver le recouvrement.

Dans ce dossier, elle confirme que les poursuites ont été engagées conformément à la stratégie de recouvrement, qui préconise une mesure de poursuite pour toute cotisation non apurée exigible depuis un délai de deux mois.

Or, en l'espèce, l'impôt était à nouveau exigible à la suite de la décision de rejet sur la réclamation. Le délai de trois mois à dater de la notification de la décision du directeur régional laissé au contribuable pour introduire un recours judiciaire n'est en effet pas suspensif.

Le Médiateur fédéral ne conteste pas que, à la suite de la clôture de la procédure de contentieux administratif, la dette litigieuse présente à nouveau un caractère exigible. Toutefois, si le contribuable introduit un recours

devant le tribunal, seules des mesures de type conservatoire, qui supposent une condition de célérité⁹¹, pourront encore être engagées.

Par conséquent, lorsque cette condition de célérité n'est pas réunie, le Médiateur fédéral considère qu'il n'est pas raisonnable d'engager des poursuites avant l'expiration du délai de recours.

Il s'agit d'une question de fair-play envers le contribuable, qui pourra ainsi disposer du délai prévu par la loi pour effectuer les consultations nécessaires pour décider de poursuivre ou non la procédure devant le juge. Dans les situations où un avocat a été mandaté pour l'introduire un recours, ce délai permettra à ce dernier de préparer sereinement ce recours sans devoir se soucier d'éventuelles mesures d'exécution qui pourraient être engagées à l'encontre de son client. En outre, depuis le 1^{er} mai 2018, le contribuable dispose également de la possibilité de solliciter auprès du directeur régional la rectification de la décision rendue sur sa réclamation, dans un délai de trois mois à compter de la réception de cette décision.⁹²

Compte tenu du faible écart existant entre le moment où les poursuites doivent être engagées par l'administration (deux mois après dette exécutoire selon la stratégie de recouvrement) et l'expiration du délai de recours (trois mois), il ne semble pas que ce report d'un mois maximum du recours à des mesures d'exécution puisse présenter un risque particulier pour les intérêts du Trésor⁹³.

2.2.1.2.5. Protection des revenus indispensables pour pouvoir mener une vie digne

André est redevable de dettes fiscales qui s'élèvent à 7 151 €. Il fait l'objet d'une saisie sur salaire d'environ 200 € par mois. Par ailleurs, son remboursement d'impôt annuel tourne aux alentours de 1 200 € et est directement imputé sur sa dette. Au total, l'AGPR

⁹¹ Article 1413 du Code judiciaire. La notion de célérité doit être comprise dans le sens de toute situation dans laquelle la situation financière du débiteur est menacée. Dirix, E. en Brockx, K. *Beslag*, A.P.R Antwerpen, E. Story-Scientia, 2010, p. 312.

⁹² Loi du 15 avril 2018 modifiant l'article 375 du Code des impôts sur les revenus 1992, *M.B.*, 20 avril 2018.

⁹³ SPF Finances, https://finances.belgium.be/fr/statistiques_et_analyses/rapport-annuel/chiffres/litiges-fiscaux/ag-fiscalit%C3%A9/613-contentieux. En 2016, 4 202 réclamations ont été rejetées à l'impôt des personnes physiques et à l'impôt des non-résidents, tandis que 2 753 ont fait l'objet d'un rejet partiel. Parmi ce stock de réclamations, un certain nombre de cotisations ont déjà été acquittées par le redevable avant la décision de rejet et d'autres n'ont pas pu bénéficier de la suspension du recouvrement (cf. article 410 du CIR 92).

récupère donc environ 3 600 € par an d'André. Cette situation n'est pas suffisante pour le Team Recouvrement, qui fait intervenir un huissier de justice pour une saisie-arrêt mobilière s'élevant à 5 600 €. Pour stopper la saisie, le Team Recouvrement exige 600 € par mois supplémentaires. André a deux enfants et son épouse ne dispose d'aucun revenu. S'ils veulent éviter la vente de leurs biens, ils doivent vivre durant plusieurs mois avec des revenus largement inférieurs au montant du revenu d'intégration sociale.

La loi instaure une limite à la part des rémunérations qui peut faire l'objet d'une saisie⁹⁴. Le Médiateur fédéral reçoit régulièrement des plaintes dans lesquelles l'administration (ou l'huissier qu'elle mandate) réclame au citoyen, en vue de suspendre une procédure de saisie-exécution mobilière⁹⁵, le paiement de montants dépassant largement le seuil de ses revenus insaisissables.

LES MONTANTS RÉCLAMÉS PLACENT

PARFOIS LES CITOYENS SOUS LE

REVENU D'INTÉGRATION SOCIALE

Il n'est pas rare que les citoyens concernés fassent parallèlement l'objet d'une saisie du fisc sur leur rémunération et sont donc déjà privés de la part légalement saisissable.

Le Médiateur fédéral est conscient que, dans nombre de cas, la saisie mobilière constitue un moyen de pression afin d'obtenir le paiement de montants qui ne seraient pas acquittés spontanément.

Cette pression peut s'avérer nécessaire afin de récupérer la créance due à l'Etat et éviter que d'autres créanciers plus entreprenants ne soient privilégiés.

En vue de respecter le principe de proportionnalité, l'administration doit toutefois évaluer les conséquences des poursuites qu'elle engage – et donc

⁹⁴ Articles 1409 et 1410 du Code judiciaire. Voy. le point 2.2.1.2.6. Respect du seuil d'insaisissabilité en cas de saisie opérée sur les revenus d'un travailleur indépendant.

⁹⁵ En dépit du principe de mission continue de l'huissier, (voy. le point 2.2.2.3. Plan de paiement après poursuite), le Médiateur fédéral constate qu'un certain nombre de Teams Recouvrement acceptent, dans certaines situations, de négocier directement avec le débiteur les modalités du plan de paiement.

des paiements réclamés en vue de suspendre ces poursuites – avec pour préoccupation de permettre au contribuable de conserver une vie digne en assurant ses besoins essentiels (logement, nourriture, soins de santé...). Cette évaluation se révèle particulièrement fondamentale lorsque le ménage du contribuable comprend des enfants⁹⁶.

Dans cette optique, il semble difficilement justifiable, sauf circonstances exceptionnelles dûment motivées⁹⁷, de réclamer au contribuable, pour suspendre une saisie mobilière en cours, le paiement de mensualités qui le placerait dans une situation telle que ses moyens de subsistance se situeraient largement sous le seuil du revenu d'intégration sociale⁹⁸.

Le Médiateur fédéral rappelle en effet que le revenu d'intégration sociale constitue le seuil de revenu minimum pour mener une vie conforme à la dignité humaine⁹⁹. Ce revenu minimum est d'ailleurs également garanti au citoyen dans le cadre de la procédure en règlement collectif de dettes¹⁰⁰.

2.2.1.2.6. Respect du seuil d'insaisissabilité en cas de saisie opérée sur les revenus de travailleurs indépendants

Jean est indépendant et a perdu tous ses clients. Il a d'importantes dettes en matière d'impôt sur le revenu et de TVA. Après plusieurs mois d'inactivité, il a retrouvé un client unique et tente progressivement de résorber son arriéré fiscal. Son service de médiation de dettes n'ayant pas pu obtenir un plan de paiement, le Team Recouvrement entreprend une saisie-arrêt simplifiée auprès de son unique client. Malgré les contestations de Jean et du service de médiation de dettes, l'argent qu'il reçoit de son client tous les mois, et qui constitue son seul revenu, est saisi. Le Team Recouvrement était pourtant bien informé de la situation, mais il n'a pas limité la

⁹⁶ Le Médiateur fédéral, Recommandation au Parlement RG 14/01, *Rapport annuel 2014*, p. 28 : « L'adoption d'une décision individuelle concernant (in)directement un enfant requiert que les autorités administratives fédérales respectent un processus systématique d'évaluation et de détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant ».

⁹⁷ Lorsque par exemple le mode de vie du redevable laisse clairement supposer l'existence de revenus non déclarés à l'administration.

⁹⁸ À partir du 1^{er} septembre 2017, 595,13 € pour une personne cohabitante, 892,70 € pour une personne isolée et 1 190,27 € pour une personne qui cohabite avec une famille à charge comprenant au moins un enfant.

⁹⁹ Article 14 de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, *M.B.*, 31 juillet 2002.

¹⁰⁰ Article 1675/9, § 4, du Code judiciaire.

saisie ni informé Jean de la possibilité d'obtenir la protection de ses revenus insaisissables devant le juge des saisies.

Les articles 1409 et 1410 du Code judiciaire limitent la possibilité de saisie des rémunérations perçues en exécution d'un contrat de travail ou assimilé¹⁰¹ ainsi que des revenus accordés en remplacement de celui-ci. Cette protection est automatique, le calcul des revenus insaisissables incombant au débiteur de revenus.

L'article 1409*bis* du Code judiciaire offre une protection identique pour les autres sources de revenus, mais elle n'est pas applicable de plein droit : le débiteur devra apporter la preuve de ses revenus devant le juge des saisies¹⁰².

À l'analyse d'une plainte d'un indépendant ne disposant que d'un seul client, le Médiateur fédéral a constaté que le Team Recouvrement ne l'avait pas informé, malgré de multiples échanges d'e-mails, de la possibilité de solliciter auprès du juge la protection de ses revenus insaisissables et il a prélevé l'intégralité de ses revenus.

Le Service de conciliation fiscale fait état d'un problème similaire dans son rapport annuel 2016, pour des défraiements perçus par une gardienne d'enfant¹⁰³.

Contacté par le Médiateur fédéral, DYZO¹⁰⁴ confirme également avoir été interpellé à plusieurs reprises par des indépendants confrontés à la saisie de la totalité de leurs revenus à la suite d'une saisie-arrêt simplifiée auprès de leur unique client.

¹⁰¹ Selon l'article 1409 du Code judiciaire, à savoir les revenus perçus « contre rémunération de prestations de travail sous l'autorité d'une autre personne ».

¹⁰² Article 1409*bis* du Code judiciaire :

« Le débiteur qui ne dispose pas de revenus visés à l'article 1409 peut conserver les revenus nécessaires calculé conformément aux articles 1409 et 1411.

Toute prétention du débiteur fondée sur l'alinéa 1er est soumise au juge des saisies conformément à l'article 1408, § 3. Celui-ci peut limiter la durée pendant laquelle le débiteur bénéficie de cette insaisissabilité. »

¹⁰³ Service de conciliation fiscale, *Rapport annuel 2016*, p. 188, <https://finances.belgium.be/fr/Publications>.

¹⁰⁴ DYZO est une association sans but lucratif qui a pour objectif de soutenir les entrepreneurs en difficulté. Elle bénéficie de subventions de la Région flamande et de l'Union européenne.

Lorsque l'administration opère une saisie-arrêt simplifiée sur des revenus perçus par un travailleur indépendant, le principe d'information active¹⁰⁵ nécessite d'attirer l'attention sur la possibilité de solliciter la limitation de la saisie devant le juge des saisies. Or, si le formulaire type de saisie adressé au débiteur par l'administration fiscale reprend la plupart des dispositions légales applicables, les articles 1408, § 3, et 1409*bis* du Code judiciaire n'y sont, par contre, pas mentionnés.

Par ailleurs, lorsqu'il n'existe pas de doute sur la nature et le montant des revenus, limiter la saisie aux montants insaisissables doit pouvoir être envisagé spontanément par le Team Recouvrement.

L'action de l'administration ne peut en effet avoir pour conséquence de priver consciemment un contribuable de revenus qui lui sont indispensables pour mener une vie conforme à la dignité humaine. Ce sera nécessairement le cas même en cas d'opposition à la saisie-arrêt simplifiée, puisque l'opposition n'a pas d'effet suspensif : les revenus saisis resteront bloqués entre les mains du tiers-saisi dans l'attente de la décision du juge.

Une limitation volontaire de la saisie permet, en outre, d'éviter une procédure judiciaire inutile ainsi que, pour le contribuable, les coûts élevés de la transformation par voie d'huissier de la saisie-arrêt simplifiée en saisie-arrêt exécution¹⁰⁶.

La saisie totale ou partielle des revenus de ces indépendants pose également la question de la prévention des dettes fiscales futures. La TVA que l'indépendant comptabilise à son client doit être reversée au Trésor. Une saisie, même limitée au seuil d'insaisissabilité, rendra toutefois pratiquement impossible le paiement de la TVA due sur les prestations en cours, ce qui engendrera des frais et intérêts conséquents à la suite de la création d'un voire plusieurs comptes spéciaux TVA. Le paiement du futur impôt par le biais des versements anticipés sera également menacé.

¹⁰⁵ Voy. annexe 5.

« L'administration doit agir de manière transparente et informer spontanément le public de manière claire, objective, et la plus étendue possible dans les limites autorisées par la loi. L'information active cadre dans la mission de l'administration qui consiste à rendre les dispositions légales et réglementaires ainsi que les pratiques administratives plus accessibles et compréhensibles au public plus large ».

¹⁰⁶ Suivant l'article 165 de l'arrêté royal d'exécution du Code des impôts sur les revenus de 1992, en cas d'opposition à la saisie-arrêt pratiquée de manière simplifiée, l'administration doit convertir la saisie-arrêt simplifiée en saisie-arrêt exécution par exploit d'huissier. Le coût de cette procédure s'élève approximativement à 500 €.

Dans cette optique, le Service de conciliation fiscale avance une solution originale trouvée dans un dossier. Le Team Recouvrement a accepté de limiter la saisie au niveau du seuil d'insaisissabilité en l'augmentant de la TVA due sur les prestations, à condition qu'elle soit directement versée à l'administration par le tiers-saisi.

2.2.1.3. Nécessité d'un encadrement administratif

La stratégie de recouvrement définit les principes qui doivent guider l'action de l'AGPR. Afin de s'assurer du respect de ces principes, des objectifs quantifiés sont assignés aux receveurs sous forme d'indicateurs de performance (KPI). Ainsi, par exemple, une action de recouvrement doit systématiquement être engagée pour toute dette non couverte par un plan de paiement – avec un seuil minimum et sous réserve des résultats de l'analyse par *datamining* – dans un délai de quatre mois à compter de sa date d'apparition. Si le receveur ne respecte pas l'action recommandée, le dossier pourra être soumis à une évaluation *a posteriori* par l'autorité hiérarchique.

La réalisation de ces objectifs quantifiés constitue un des socles du cycle d'évaluation des receveurs et peut donc avoir un impact sur la rapidité d'évolution pécuniaire de leur carrière¹⁰⁷.

L'analyse des plaintes reçues par le Médiateur fédéral démontre que ces objectifs quantifiés peuvent conduire certains receveurs à suivre une application stricte des mesures envisagées par la stratégie de recouvrement, sans avoir recours à une analyse des circonstances propres de chaque situation.

Les entretiens menés auprès des receveurs ont permis de constater d'importantes différences d'approche selon les Teams Recouvrement. Certains ont confirmé que les situations problématiques mises en avant par le Médiateur fédéral correspondaient, au moins partiellement, à des situations rencontrées dans leur bureau. D'autres ont indiqué de ne pas se retrouver dans les exemples cités.

¹⁰⁷ SPF Finances, <http://www.2014.rapportannuel.finances.belgium.be/fr/lentretien-de-fonctionnement-est-primordial-au-spf-finances/>.

Le privilège de l'exécution d'office dont bénéficie l'administration fiscale implique de sa part, afin d'assurer le respect du principe de raisonnable et de proportionnalité, de procéder à une analyse systématique des intérêts en présence et des moyens de préserver au maximum un équilibre entre les intérêts du Trésor et ceux du citoyen. Chaque dossier doit, par conséquent, faire l'objet d'un examen individuel en fonction de ses circonstances propres.

Le Médiateur fédéral est conscient des moyens limités dont l'AGPR dispose pour effectuer les missions qui lui sont dévolues. Les diminutions en personnel subies ces dernières années par les Teams Recouvrement réduisent sensiblement le temps qui peut être consacré à chaque dossier et ce, particulièrement lors des périodes de pic d'enrôlement¹⁰⁸.

Le Médiateur fédéral considère dès lors que les principes mis en avant ci-dessus doivent être interprétés comme une obligation de moyen plutôt que comme une obligation de résultat, compte tenu notamment des informations dont l'administration dispose au moment de prendre la décision d'engager ou de poursuivre une procédure d'exécution.

UN « CODE DE BONNE CONDUITE DU RECOUVREMENT » POUR DAVANTAGE PRENDRE EN COMPTE LES INTÉRÊTS DES CITOYENS

Le Médiateur fédéral constate que les instructions administratives à l'attention des services opérationnels de l'AGPR n'abordent pas de manière spécifique la nécessité de procéder au recouvrement dans le respect des principes de bonne administration¹⁰⁹. L'absence de cet encadrement administratif spécifique présente un risque pour le citoyen dans la phase de recouvrement forcé de l'impôt.

¹⁰⁸ Selon les chiffres 2016 du SPF Finances (conférence de presse IPP 2016, le 26 avril 2016), environ 60 % des déclarations d'impôt à l'impôt des personnes physiques sont enrôlées entre les mois d'août et de décembre. En Région wallonne, les Teams Recouvrement sont également confrontés, durant la même période à l'enrôlement du précompte immobilier.

¹⁰⁹ La question du respect des principes de bonne administration est toutefois parfois abordée de manière ponctuelle dans des instructions spécifiques. Par exemple, dans l'instruction n° 2014-035 du 11 février 2014 relative à l'exonération des intérêts de retard ou dans l'instruction n° 2011-047-028 du 4 janvier 2011, établie sur proposition du Médiateur fédéral et qui permet aux directeurs régionaux de procéder au remboursement de frais de poursuites disproportionnés.

Par conséquent,

le Médiateur fédéral recommande à l'AGPR :

- d'établir un « code de bonne conduite du recouvrement » en vue d'attirer l'attention des services opérationnels sur les principes bonne administration auxquels il convient d'être attentif dans l'exécution de leur mission de recouvrement de l'impôt,
- d'encourager le respect de ce « code de bonne conduite du recouvrement » en le rendant accessible au public (par exemple, par le biais d'une publication sur le site internet du SPF Finances),

Un recouvrement conforme aux normes de bonne administration implique au moins le respect des principes suivants :

- limiter les poursuites aux situations strictement nécessaires,
- limiter les poursuites simultanées aux situations présentant un risque manifeste pour le recouvrement de la dette,
- attendre l'expiration du délai de recours judiciaire avant d'engager des mesures des poursuites,
- laisser une possibilité au débiteur de réagir avant la révocation définitive de son plan de paiement,
- protéger les revenus indispensables pour mener une vie digne, avec une attention particulière pour les ménages avec au moins un enfant,
- veiller, de manière proactive, au respect du seuil d'insaisissabilité en cas de saisie opérée sur les revenus d'un travailleur indépendant.

2.2.2. Poursuites par voie d'huissier : des coûts qui pourraient être évités ?

Le recours plus rapide et systématique aux moyens d'exécution induit par la stratégie de recouvrement pose également la question des possibilités de limiter au maximum les conséquences négatives de ces poursuites pour le citoyen, en diminuant leur coût ou en favorisant le recours à des modes alternatifs de recouvrement.

Le choix du recours aux poursuites directes (par voie d'huissier) ou indirectes (saisie-arrêt simplifiée auprès de l'employeur, de la banque...) est, en principe, laissé à l'appréciation du receveur. Toutefois, en fonction de l'évaluation des probabilités de succès des mesures de recouvrement par

le modèle de *datamining Pegasus*, le receveur peut être invité à privilégier les poursuites directes.

Le recours à l'huissier de justice constitue aujourd'hui le mode de recouvrement privilégié par l'AGPR.

2.2.2.1. Envoi d'un rappel de paiement par l'huissier

Lorsque le receveur choisit de recourir à poursuites directes, le premier acte posé par l'huissier est le commandement de payer.

Le commandement de payer constitue un préalable indispensable à la procédure de saisie- exécution mobilière, sous peine de nullité¹¹⁰. Son coût varie entre 150 et 400€ et il est progressif en fonction du montant de la dette¹¹¹.

Si le contribuable ne s'acquitte pas de sa dette, ou ne trouve pas d'accord sur un plan de paiement avec l'huissier, la procédure de saisie-exécution mobilière est généralement lancée dans un délai d'un mois. Le coût de cet exploit d'huissier supplémentaire s'élève à 350 € minimum.

L'envoi du dossier à l'huissier est uniquement précédé d'un rappel de paiement adressé par l'administration au contribuable un mois après l'échéance de paiement. Depuis le mois de mars 2017¹¹², ce rappel de paiement n'est plus adressé que par courrier postal simple et non plus par recommandé¹¹³. Depuis lors, le Médiateur fédéral a été saisi par plusieurs contribuables se plaignant de ne pas avoir reçu leur avertissement-extrait de rôle ou de rappel avant l'engagement de poursuites¹¹⁴.

¹¹⁰ Article 1499 du Code judiciaire.

¹¹¹ Article 6 de l'arrêté royal du 30 novembre 1976 fixant le tarif des actes accomplis par les huissiers de justice en matière civile et commerciale ainsi que celui de certaines allocations, *M.B.*, 8 février 1977.

¹¹² Loi du 20 février 2017 modifiant l'article 298 du Code des impôts sur les revenus 1992 en ce qui concerne les lettres de rappel envoyées en cas de non-paiement des impôts, *M.B.*, 15 mars 2017.

¹¹³ L'obligation d'adresser un courrier recommandé a été supprimée pour des motifs budgétaires en partant du constat que sur les 250 000 rappels de paiement adressés approximativement chaque année, seuls environ 50 000 étaient retirés auprès de la poste. Proposition de loi modifiant le Code des impôts sur le revenu de 1992 en ce qui concerne les lettres de rappel envoyées en cas de non-paiement des impôts, *Doc. parl., Chambre, 2015-2016*, 26 juin 2015, n° 1186/001, p. 4.

¹¹⁴ À cet égard, les rapports annuels 2015 et 2016 du Service de médiation pour le secteur postal pointent les problèmes constants constatés dans la distribution des envois ordinaires. Service de médiation pour le secteur postal, *Rapport annuel 2015*, pp. 30-35 et *Rapport annuel 2016*, pp. 21-23, <http://www.smsp.be/>.

En 2017, 135 374 commandements de payer ont été signifiés pour le compte de l'AGPR. Dans 48 924 de ces dossiers, soit 36 %, la procédure a été poursuivie en saisie-exécution mobilière¹¹⁵.

Cette proportion entre le nombre de commandements de payer et le nombre de dossiers qui donnent effectivement lieu à une saisie-exécution mobilière indique qu'un nombre significatif de contribuables régularisent leur situation après cette première intervention de l'huissier.

Le Médiateur fédéral fait également ce constat dans de nombreuses plaintes qui trouvent une issue positive, par le biais d'un paiement ou d'un plan de paiement accordé par l'huissier, après l'envoi du commandement de payer, sans que des poursuites ultérieures ne se révèlent nécessaires.

Le fait que certains contribuables ne réagissent qu'après le lancement de poursuites à leur encontre peut s'expliquer par différents facteurs, combinables entre eux : négligence et retard systématique dans les obligations de paiement, communication pas optimale avec l'administration après le rejet de leur(s) demande(s) de plan de paiement, situation financière précaire ou surendettement poussant à ne réagir que sous la pression...

Pour ces contribuables qui s'acquittent de leur dette dès la réception du commandement de payer ou obtiennent un plan de paiement auprès de l'huissier, et compte tenu généralement du court délai (de deux mois) après l'échéance de paiement, le coût de cet acte est perçu comme particulièrement élevé.

Le Médiateur fédéral s'interroge dès lors sur les éventuels moyens de concilier l'objectif de recouvrement rapide poursuivi par l'administration, qui implique le maintien des moyens de pression, avec un coût moindre pour le contribuable. Les expériences menées par les Régions flamande et wallonne dans le cadre du recouvrement des impôts régionaux apparaissent, à cet égard, particulièrement prometteuses.

Les administrations fiscales flamande (VLABEL) et wallonne (Direction générale opérationnelle de la Fiscalité) imposent en effet aux huissiers

¹¹⁵ SPF Finances, https://finances.belgium.be/fr/statistiques_et_analyses/rapport-annuel/chiffres/2018/recouvrement/ag-perception-et-recouvrement/412.

avec lesquels elles collaborent l'envoi préalable d'un rappel de paiement (sommation de payer) avant la signification du commandement de payer. Le coût de cette sommation est fixé de manière forfaitaire à approximativement 20 €, éventuellement majoré des frais de recherche dans le Registre national, et doit précéder le commandement de payer de 30 jours au minimum.

UN RAPPEL DE PAIEMENT

PAR L'HUISSIER DIMINUERAIT

FORTEMENT LES COÛTS POUR

LE CITOYEN

Bien que la différence de nature entre les impôts concernés (taxe de circulation, précompte immobilier, impôt des personnes physiques, TVA) n'autorise pas de comparaison objective et doit inciter à la prudence, le Médiateur fédéral constate que les résultats de l'envoi de cette sommation de payer obtenus par les deux administrations se révèlent concluants.

Ainsi, en Région wallonne, dans 42 % des 156 987 dossiers transmis par la Direction générale opérationnelle de la Fiscalité à des huissiers de justice pour la période 2015-2016, la dette a été payée après l'envoi de cette sommation.¹¹⁶ En Région flamande, ce chiffre monte à 46,8 %.¹¹⁷

Au sein du SPF Finances, le Centre régional de recouvrement de Mons a également convenu avec les huissiers de son arrondissement l'envoi obligatoire d'une sommation de payer pour les dettes inférieures à 1 000 €.

Plusieurs receveurs rencontrés par l'équipe d'enquête et les services centraux de l'AGPR ont toutefois émis des réserves sur l'opportunité d'envoyer un rappel de paiement pour les contribuables qui font déjà l'objet de poursuites exercées par le SPF Finances ou d'autres créanciers. Ils estiment qu'il est peu probable que l'envoi d'un simple rappel de paiement permette d'aboutir à un paiement de la dette et que ce rappel aurait donc pour conséquence de retarder le processus de recouvrement.

¹¹⁶ Statistiques pour la période 2015-2016 communiquées par la Direction générale opérationnelle de la Fiscalité de la Région wallonne au Médiateur fédéral.

¹¹⁷ Statistiques communiquées par VLABEL au Médiateur fédéral.

Par conséquent,

considérant le recours plus prompt aux poursuites directes induit par la stratégie de recouvrement,

considérant que l'administration n'adresse plus de courrier recommandé en préalable aux poursuites directes,

considérant le coût élevé de ces poursuites pour le citoyen,

considérant les résultats concluants obtenus en la matière par les administrations fiscales wallonnes et flamandes,

le Médiateur fédéral recommande à l'AGPR d'imposer aux huissiers de justice l'envoi, à un coût forfaitaire, d'un rappel de paiement préalable au commandement de payer prévu par l'article 1499 du Code judiciaire. Cette obligation ne s'applique toutefois pas en cas de concours de créanciers ou lorsque le SPF Finances exerce déjà d'autres poursuites à l'encontre du même redevable.

2.2.2.2. Incitation à limiter les coûts pour le citoyen

Ann n'a pas payé son impôt de 255 €. L'huissier lui envoie un commandement de payer dont le coût s'élève à 153 €. Ann paie immédiatement sa dette de 255 €, mais pas les frais d'huissier. Elle fait alors l'objet d'une saisie-exécution, entraînant un coût supplémentaire de 225 €. Après avoir contacté l'huissier qui a exigé le paiement immédiat de l'entièreté de la dette, Ann verse 300 €. Pour obtenir les 78 € restants, l'huissier poursuit la procédure en saisissant des meubles, ce qui coûte à Ann 213 € supplémentaires. Après l'intervention de son service de médiation de dettes et du Médiateur fédéral, un plan de paiement de 100 € est finalement conclu entre Ann et l'huissier. En moins de trois mois, les frais d'huissier ont coûté à Ann 591 €.

Les relations entre l'AGPR et les huissiers de justice sont régies par un protocole de collaboration conclu en 2004 entre le SPF Finances et la Chambre nationale des huissiers de justice.

Ce protocole fixe comme objectif d'aboutir à « *bref délai, et à moindre coût pour les parties, au paiement de la dette fiscale*¹¹⁸ ». Il ne prévoit toutefois pas de mécanisme de contrôle par l'AGPR des missions effectuées par les huissiers de justice.

Dans son plan opérationnel 2015, l'AGPR faisait état de son projet de mesurer le travail des huissiers de justice¹¹⁹. À ce jour, ce projet n'a pas encore été concrétisé.

**IL N'EXISTE PAS DE MÉCANISME DE
CONTRÔLE DES HUISSIERS DE JUSTICE**

Un projet pilote a vu le jour en 2015 au Centre régional de recouvrement de Bruxelles 1. Les huissiers y sont évalués annuellement à partir de statistiques mesurant, entre autres, leur ratio de recouvrement, c'est-à-dire le rapport entre les montants récupérés et les frais engagés. Ce processus de contrôle vise à encourager les huissiers à obtenir les meilleurs résultats

¹¹⁸ Protocole relatif à l'organisation de la collaboration entre les huissiers de justice et le SPF Finances, en sa Direction recouvrement, en vue de régler l'exercice des poursuites et la liquidation des frais de poursuite au niveau de la Direction recouvrement, 8 juin 2004, p. 10.

¹¹⁹ SPF Finances, *Plan opérationnel 2015*, p. 51, <https://finances.belgium.be/fr/Publications>.

possibles tout en évitant les procédures inutiles. L'objectif consiste, à l'avenir, à privilégier de collaborer avec les huissiers les plus efficaces au regard de ces résultats.

Selon les informations communiquées au Médiateur fédéral, le Centre régional de recouvrement de Bruxelles 1 connaîtrait une amélioration sensible du ratio de recouvrement de ses huissiers depuis l'instauration de ces mesures de contrôle.

Depuis plusieurs années, VLABEL et la Direction générale opérationnelle de la Fiscalité de la Région wallonne ont également mis en œuvre des mesures de contrôle des huissiers justice avec lesquels elles collaborent. Les huissiers de justice y sont évalués en fonction de plusieurs critères. En cas de mauvaise évaluation, la sanction peut varier d'une diminution du nombre de dossiers attribués à une exclusion définitive. Les frais portés à la charge de l'administration font l'objet d'un contrôle : s'ils sont jugés abusifs, ils ne sont pas remboursés.

Tant VLABEL¹²⁰ que la Direction générale opérationnelle de la Fiscalité¹²¹ ont recours à d'autres critères visant à évaluer l'action des huissiers de justice au regard non pas du coût pour l'administration, mais du coût moyen pour le citoyen. Selon les chiffres communiqués par ces administrations au Médiateur fédéral, la mise en œuvre de ces différentes mesures de contrôle a permis de combiner une efficacité accrue du recouvrement à une diminution des coûts pour le citoyen¹²².

¹²⁰ Les relations entre VLABEL et les huissiers de justice sont gérées de manière centralisée par DIAM, organisme émanant de la Chambre nationale des huissiers de justice. L'évaluation des huissiers s'effectue à partir d'une vingtaine de critères distincts présentant une pondération diverse.

¹²¹ Depuis 2015, la Direction générale opérationnelle de la Fiscalité exerce un contrôle en interne de l'action de ses huissiers de justice. Les huissiers sont évalués sur une note globale de 100, obtenue par l'addition de quatre critères distincts : ratio de recouvrement, vitesse de recouvrement, frais moyens à charge de l'administration et coût moyen d'un dossier pour le citoyen.

¹²² Depuis l'instauration de ce système de contrôle, la Direction générale opérationnelle de la Fiscalité constate une augmentation du ratio « montants récupérés/coûts pour l'administration » de 136%, une diminution de 80 % du coût moyen d'un dossier pour l'administration (passant de 25 € à 5 €) et une diminution de l'ordre de 25 % du coût moyen d'un dossier pour le citoyen (passant de 200 € à 150 €). Statistiques pour la période 2015-2016 communiquées par la Direction générale opérationnelle de la Fiscalité de la Région wallonne au Médiateur fédéral.

VLABEL a confirmé cette évolution positive au Médiateur fédéral bien qu'elle ne dispose pas de statistiques précises qui permettraient de confirmer les améliorations constatées depuis la mise en place de sa collaboration avec DIAM. Pour la période 2016-2017, le ratio de recouvrement s'élève à 79,73 %, le coût moyen pour le citoyen correspond à 19,47 % en moyenne du montant total de la dette et le coût moyen pour VLABEL d'un dossier équivaut à 2,38 % des montants recouverts. Statistiques communiquées par VLABEL au Médiateur fédéral.

Compte tenu de la nécessité de garantir un recouvrement qui préserve au maximum les intérêts du citoyen, l'utilisation d'un critère spécifique pour évaluer l'action des huissiers de justice en fonction de leur coût moyen à charge du citoyen apparaît particulièrement approprié.

En effet, limiter le contrôle de l'action des huissiers à leur ratio de recouvrement ou à leur coût moyen pour l'administration présente le risque de ne pas pouvoir détecter, lorsque la dette a été complètement apurée par le contribuable, les dossiers dans lesquels des frais auraient été occasionnés en méconnaissance du principe de proportionnalité.

Par ailleurs, plusieurs des intervenants rencontrés par l'équipe d'enquête ont souligné que la mise en œuvre de ces moyens d'évaluation des huissiers, dont le coût moyen à charge du citoyen, a conduit certains d'entre eux à adapter leur pratique en privilégiant, dans la mesure du possible, des moyens de communication diversifiés avec le contribuable : contact téléphonique direct, envoi de SMS...

Par conséquent,

considérant l'objectif annoncé par le protocole de collaboration conclu entre le SPF Finances et la Chambre nationale des huissiers de justice d'assurer un recouvrement à moindre coût pour les parties,

considérant la nécessité pour l'administration de s'assurer que les mesures d'exécution qui sont engagées sous sa responsabilité respectent le principe de proportionnalité,

considérant les résultats positifs obtenus par le projet-pilote mis en place au Centre régional de recouvrement de Bruxelles I ainsi que par les expériences menées par les administrations fiscales wallonnes et flamandes,

le Médiateur fédéral recommande à l'AGPR :

- de mettre en œuvre un mécanisme de contrôle, d'évaluation et de sanction des huissiers de justice,
- de prendre en considération dans ses critères d'évaluation le coût moyen d'un dossier pour le citoyen.

2.2.2.3. Plan de paiement après poursuite

Koen ne paie pas son impôt de 649 €. Un commandement de payer lui est envoyé, avec coût supplémentaire de 262 €. L'huissier exige qu'il paye la dette en maximum trois mensualités de 305 €. Koen vit seul et perçoit 1 170 € d'allocations de chômage. Son service de médiation de dettes évalue ses revenus disponibles à 75 € par mois. Un plan de paiement dans les délais maximaux définis par les instructions administratives permettrait à Koen de bénéficier de huit mensualités de 131 €. Poursuivre la procédure de saisie entraînerait, par contre, une augmentation de sa dette de minimum 400 €.

Le protocole de collaboration conclu en 2004 entre le SPF Finances et la Chambre nationale des huissiers de justice¹²³ a instauré le principe de la « *mission d'exécution unique et continue* » : lorsque l'administration mandate un huissier, celui-ci conduit lui-même toute la procédure d'exécution jusqu'à son terme dans les délais fixés, sans autre intervention du receveur¹²⁴.

Par conséquent, tout contribuable qui se manifeste auprès de son Team Recouvrement pour solliciter un plan de paiement après l'envoi d'un commandement doit, en principe, être orienté vers l'huissier instrumentant. L'huissier n'est autorisé à accorder des facilités de paiement que « *pour une courte période n'excédant pas 3 mois* »¹²⁵.

Bien que les principes et délais de la mission continue de l'huissier aient été définis par le protocole de collaboration de 2004, le Médiateur fédéral observe qu'ils n'ont été mis en œuvre que récemment, depuis l'implémentation de la stratégie de recouvrement.

L'analyse des plaintes et l'enquête menée par le Médiateur fédéral démontrent que d'importantes disparités subsistent entre les Teams Recouvrement dans l'application de ce protocole. Cette application divergente

¹²³ L'instruction AGPR n° 2015-096 : K3 du 24 juillet 2015 a rappelé que les principes définis dans le protocole de 2004 restaient d'application.

¹²⁴ Protocole relatif à l'organisation de la collaboration entre les huissiers de justice et le SPF Finances, en sa Direction recouvrement, en vue de régler l'exercice des poursuites et la liquidation des frais de poursuite au niveau de la Direction recouvrement, 8 juin 2004, pp. 10-12.

¹²⁵ *Ibid.*, p. 23.

a été confirmée par l'AGPR et constitue d'ailleurs un des axes du projet de mise en œuvre d'une procédure de contrôle de travail des huissiers¹²⁶.

Certains Teams Recouvrement appliquent le protocole de manière relativement stricte : toute négociation directe avec le contribuable est exclue après le début des poursuites et l'huissier ne peut, sauf exception, accorder de plan de paiement de plus trois (parfois quatre) mensualités. Dans leurs réponses aux contribuables, ces huissiers se réfèrent généralement aux limites du mandat qui leur est confié par l'administration.

D'autres Teams Recouvrement acceptent, par contre, de négocier un plan de paiement directement avec le contribuable après qu'un huissier ait été instrumenté ou lui accordent une plus grande latitude dans la durée du plan de paiement à octroyer.

La limitation des possibilités d'étalement des paiements à une durée de trois mois après intervention de l'huissier pose également question.

L'application de la stratégie de recouvrement implique que les mesures d'exécution soient entamées plus rapidement. Le commandement de payer survient généralement environ deux mois après la date limite de paiement.

Par conséquent, le commandement de payer est, en principe, adressé au contribuable alors que, compte tenu du délai maximal douze mois autorisé par les instructions administratives pour l'octroi d'un plan de paiement, un plan de paiement de huit mensualités maximum pourrait encore lui être accordé.

Compte tenu du transfert du dossier à l'huissier, ce délai se voit toutefois ramené à trois mensualités maximum, bien que la dette ait entretemps été alourdie des frais de poursuites.

Le Médiateur fédéral s'interroge sur les motifs pour lesquels ces contribuables, lorsque leur capacité de paiement ne leur permet manifestement pas d'apurer leur dette dans un délai aussi bref, ne pourraient pas bénéficier d'un étalement du paiement via l'huissier, dans la limite des douze mois maximum à compter de l'apparition de leur dette.

¹²⁶ SPF Finances, *Plan opérationnel 2015*, p. 51, <https://finances.belgium.be/fr/Publications>.

Lorsque l'huissier de justice accorde un plan de paiement, c'est à lui seul qu'en revient le suivi. L'huissier prélève, à cette fin, des droits de recette sur chaque paiement effectué par le contribuable¹²⁷, il n'y a donc pas de travail supplémentaire pour l'administration. En cas de non-respect du plan, l'huissier peut immédiatement relancer la procédure d'exécution qu'il avait suspendue.

Poursuivre la procédure de saisie-exécution mobilière auprès d'un contribuable, qui ne dispose manifestement pas des capacités financières suffisantes pour apurer sa dette à brève échéance, conduit à augmenter parfois inutilement les coûts à sa charge et augmente le risque que ces frais ne soient pas récupérés.

Poursuivre la procédure de saisie, alors qu'un plan de paiement pourrait permettre d'apurer la dette dans les délais prescrits par les instructions administratives, apparaît donc en contradiction avec l'objectif annoncé par l'administration de n'engager que « *les actions strictement nécessaires* »¹²⁸. Cette stratégie pose la question de la proportionnalité des mesures engagées au regard du but poursuivi.

Par conséquent,

considérant le délai maximal de trois mois laissé à l'huissier pour exercer sa mission continue par le protocole de collaboration conclu entre le SPF Finances et la Chambre nationale des huissiers de justice,

considérant qu'éviter le recours à des mesures d'exécution présentant un coût élevé permet également de préserver au maximum les intérêts du citoyen,

considérant que l'octroi d'un plan de paiement de plus longue durée par l'huissier n'implique pas de charge de travail supplémentaire pour l'administration,

¹²⁷ Article 8 de l'arrêté royal du 30 novembre 1976 fixant le tarif des actes accomplis par les huissiers de justice en matière civile et commerciale ainsi que celui de certaines allocations, *M.B.*, 8 février 1977.

¹²⁸ SPF Finances, https://finances.belgium.be/fr/statistiques_et_analyses/rapport-annuel/chiffres/recouvrement/412-nombre-dactes-de-poursuites-et-de.

le Médiateur fédéral recommande à l'AGPR d'autoriser les huissiers de justice à accorder un plan de paiement pour une durée qui, selon leur appréciation des circonstances du dossier, peut atteindre les objectifs fixés par la nouvelle stratégie d'un paiement dans le délai maximal de douze mois.

2.3. LA COMMUNICATION ET L'ACCESSIBILITÉ : UNE POLITIQUE ADAPTÉE À L'ENSEMBLE DES CONTRIBUABLES, AVEC UNE ATTENTION PARTICULIÈRE POUR LES GROUPES VULNÉRABLES ?

2.3.1. Information active

Le citoyen qui souhaite obtenir des informations complémentaires concernant le paiement de son impôt peut trouver les coordonnées de l'administration au verso de la première page de l'avertissement-extrait de rôle : le numéro de téléphone du Contact Center du SPF Finances ainsi que l'adresse e-mail et l'adresse postale de l'Infocenter le plus proche.

Depuis l'exercice d'imposition 2017, tous les contribuables qui ont obtenu et respecté un plan de paiement pour l'exercice d'imposition 2016 reçoivent, en annexe de leur avertissement-extrait de rôle (à payer), la brochure « Des difficultés à payer dans les délais? ».

Consultable sur le site internet du SPF Finances, la brochure détaille les possibilités de solliciter un plan de paiement, de préférence via Myminfin. Le citoyen est invité à introduire sa demande aussi rapidement que possible. La brochure précise explicitement que seules les demandes permettant un remboursement dans un délai maximal de douze mois après l'apparition de la dette sont acceptées. Les autres mesures (exonération des intérêts de retard, procédure administrative de règlement de dettes, surséance indéfinie au recouvrement et règlement collectif de dettes) n'y sont pas reprises. La brochure évoque, par contre, la possibilité de faire appel au Service de conciliation fiscale.

En cas de difficultés de paiement, l'avertissement-extrait de rôle ne mentionne pas la possibilité de contacter l'administration, le plus rapidement possible et de préférence avant l'expiration du délai de paiement, en vue de trouver une solution. C'est, par contre, clairement publié sur le site internet¹²⁹. Il s'agit pourtant incontestablement du comportement souhaité par l'administration et également de la voie la plus avantageuse pour le contribuable confronté à des difficultés de paiement. L'administration met l'accent sur ce message dans la brochure « Des difficultés à payer dans les délais ? », mais est sélective au niveau des publics cibles auxquels elle l'adresse.

¹²⁹ SPF Finances, Le paiement de mes impôts, <https://finances.belgium.be> :

« Il est très important d'introduire votre demande le plus rapidement possible afin d'éviter des intérêts de retard et des coûts supplémentaires. Plus vous soumettez votre demande rapidement, plus vous aurez d'options pour rembourser votre dette ».

Le Médiateur fédéral se rallie sans réserve à la position de la Cour des comptes qui soulignait, en 2014, que les « *normes légales, réglementaires et administratives qui définissent les conditions d'octroi et les conséquences de chaque mesure de faveur doivent être publiques. L'administration doit par ailleurs les porter à la connaissance de tous les contribuables susceptibles d'en bénéficier* »¹³⁰.

La norme d'information active, utilisée par le Médiateur fédéral dans l'évaluation de ses plaintes, exige en effet de l'administration qu'elle agisse de manière transparente et informe spontanément le public de manière claire, objective et la plus complète possible. L'information délivrée doit être correcte, complète, sans ambiguïté, efficace et actuelle.¹³¹

À ce jour, le site internet du SPF Finances constitue le seul canal d'information qui répond à ces exigences. Il contient toutes les informations relatives aux différentes possibilités dont disposent les contribuables en difficultés de paiement : l'étalement des paiements de quatre à douze mois, l'exonération des intérêts de retard, la procédure en règlement administratif de dettes¹³², la procédure de surséance indéfinie au recouvrement et le règlement collectif de dettes.

Il n'est naturellement pas possible de détailler l'ensemble de ces procédures sur l'avertissement-extrait de rôle. La communication doit également être adaptée au stade de la procédure. Le Médiateur fédéral considère toutefois que tous les contribuables qui présentent un impôt à payer doivent, autant que possible, être informés de toutes les possibilités dont ils disposent.

Parallèlement au contenu du message qui est formulé, la manière dont ce message est transmis s'avère également primordial. Une étude néerlandaise, qui s'est attachée à collecter les expériences et bonnes pratiques des acteurs de terrain en matière de recouvrement, a mis en évidence quatre priorités essentielles : écrire de manière courte et compréhensible, aborder le lecteur par étapes successives, être professionnel et courtois, s'adresser au lecteur personnellement et utiliser des formulations positives¹³³.

¹³⁰ Cour des comptes, *Mesures fiscales en faveur des contribuables en difficultés de paiement*, janvier 2014, p. 18.

¹³¹ Voy. annexe 5.

¹³² Depuis le mois de septembre 2018.

¹³³ *Handreiking Behoorlijke en effectieve invordering van geldschulden*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – Den Haag, pp. 36-37.

L'information fournie sur le site internet du SPF Finances peut, dans cette optique, être citée comme bon exemple. Dans un langage clair et simple qui témoigne de son engagement, l'accent est mis sur la recherche d'une solution et l'aide que l'administration peut offrir au citoyen qui rencontre des difficultés de paiement.¹³⁴

Dans le cadre du projet « *Nudging sommation IPP* »¹³⁵, le rappel de paiement a été simplifié, mais la manière dont il est formulé peut encore être améliorée. L'intégration des connaissances issues des sciences comportementales a permis d'améliorer la rapidité et le nombre des paiements après l'envoi de ce rappel. La lettre « *Explicit Penalty* », qui met l'accent sur les conséquences financières pour le contribuable s'il ne paie pas son impôt, a permis une augmentation sensible des paiements.

À l'exception du courrier annonçant le retrait du plan en raison de son non-respect, le rappel de paiement constitue à la fois la seule et dernière correspondance de l'administration avant le lancement des poursuites.

Dans les différentes correspondances qui sont adressées par l'administration, le Médiateur fédéral constate qu'à aucun moment le citoyen n'est invité (via

**LES CITOYENS NE SONT PAS
SUFFISAMMENT INFORMÉS
DE LEURS DROITS**

¹³⁴ Exemples tirés du site du SPF Finances, Difficultés de paiement, <https://finances.belgium.be> :
Puis-je bénéficier de la surséance indéfinie?
Il peut arriver que vous soyez dans l'impossibilité de payer vos impôts ou taxes de manière durable.
Vous êtes alors en situation de surendettement fiscal.
Nous pouvons vous aider.
Que dois-je faire si je suis dans l'incapacité de payer mes dettes TVA de manière durable?
Le SPF Finances accorde des facilités de paiement pour autant que la dette soit payée dans les 12 mois maximum après son apparition.
Si malgré tout, vous ne pouvez pas payer intégralement votre dette dans les délais requis, nous estimons que vos difficultés financières sont structurelles. Dans ce cas, les plans de paiement classiques n'apporteront pas de solutions durables à vos problèmes financiers.
Quelles sont les alternatives?

¹³⁵ Ce projet vise, via une expérience de terrain à grande échelle, à déterminer quel type de lettre de rappel a le plus grand impact sur le contribuable. L'AGPR a rédigé neuf lettres types de rappel, chacune contenant un Nudge différent. Selon la formule utilisée, les résultats diffèrent sensiblement. SPF Finances, https://finances.belgium.be/fr/statistiques_et_analyses/rapport-annuel/chiffres/compliance/312-r%C3%A9sultats-du-projet-nudging.

l'avertissement-extrait de rôle ou le rappel de paiement) à prendre contact avec l'administration pour trouver une solution.¹³⁶

Considérant que le recours à des poursuites doit être évité au maximum afin de préserver les intérêts du citoyen, le Médiateur fédéral estime qu'il est nécessaire que l'administration insiste sur ce message dans toutes les phases de communication préalables aux poursuites.

Par conséquent, le Médiateur fédéral recommande à l'AGPR :

- de mentionner explicitement sur l'avertissement-extrait de rôle à tout le moins que le citoyen confronté à des difficultés de paiement peut prendre contact avec l'administration, de préférence le plus rapidement possible et sans attendre l'expiration du délai de paiement, en vue de trouver une solution au paiement de sa dette,
- de communiquer l'ensemble des procédures destinées aux citoyens confrontés à des difficultés de paiement dans les différents canaux de communication (brochure, formulaire de demande de plan de paiement...) utilisés par l'administration pour fournir des informations d'ordre général au public et de mettre l'accent sur le fait que l'administration peut les aider à trouver une solution à leurs difficultés,
- dans le courrier de rappel adressé au citoyen, de mentionner expressément qu'il est encore possible de prendre contact en urgence avec l'administration en vue de trouver une solution aux éventuelles difficultés de paiement.

¹³⁶ À l'exception des contribuables ayant respecté leur plan de paiement pour l'exercice d'imposition 2016 et qui ont reçu la brochure « Des difficultés à payer dans les délais ? ».

2.3.2. Information passive et accès approprié

2.3.2.1. Contacts téléphoniques avec le Contact Center

Tous les contacts téléphoniques en première ligne qui concernent le paiement des impôts passent, depuis le 1^{er} septembre 2017, par le Contact Center du SPF Finances. Tout citoyen peut s'adresser Contact Center s'il souhaite obtenir des informations sur une demande de plan de paiement.

Lorsqu'un citoyen contacte le Contact Center, un collaborateur lui pose des questions afin de l'orienter, en fonction de sa situation, soit vers un Infocenter soit vers son Team Recouvrement. Aucun plan de paiement ne peut être octroyé par téléphone. Un formulaire de demande de plan de paiement peut toutefois être envoyé sur demande.

Dans certaines situations exceptionnelles où les citoyens ne semblent pas en mesure de se rendre sur place ou de formuler leur demande par e-mail ou courrier postal, le Contact Center transmet lui-même la demande par e-mail à l'Infocenter ou au Team Recouvrement.

Lorsque le numéro de téléphone du Contact Center a été renseigné comme seul point de contact sur tous les avertissements-extraits de rôle à payer, le temps d'attente pour joindre ce service a fortement augmenté. Entre-temps, le Contact Center a obtenu des moyens supplémentaires en personnel afin de garantir son accessibilité. En 2017, l'accessibilité téléphonique du Contact Center se chiffre à 61,70 %¹³⁷. Ce chiffre général ne permet pas de rendre compte du nombre d'appels relatifs à un impôt à payer (les chiffres disponibles ne permettent en effet pas de ventilation selon l'objet du contact), ni des difficultés plus spécifiquement rencontrées à partir du mois de septembre 2017. Toutefois, puisque le Contact Center est désormais l'unique point de contact téléphonique en première ligne pour le citoyen en matière de paiement de l'impôt, il est nécessaire que son accessibilité soit améliorée. Cette préoccupation est également partagée par la Cour des comptes qui a récemment recommandé d'améliorer l'accessibilité téléphonique et la rapidité de réponse du Contact Center¹³⁸.

¹³⁷ Cette accessibilité téléphonique s'élevait à 55,96 % en 2015 et à 69,25 % en 2016. SPF Finances, *Rapport annuel 2017, Prestations de services multicanaux - Contact Center et Service de Gestion de plaintes*, p. 3.

¹³⁸ Cour des comptes, *Aide au remplissage de la déclaration à l'impôt des personnes physiques*, 25 avril 2018, p. 42.

En centralisant l'ensemble des contacts téléphoniques en première ligne auprès du Contact Center sans autoriser l'octroi de plan de paiement par téléphone, l'administration cherche à garantir une approche uniforme de chaque dossier. Les citoyens sont invités à introduire une demande de plan de paiement par e-mail ou courrier postal, ou lors d'une visite dans un Infocenter.

Bien que le nombre de personnes n'ayant jamais utilisé internet diminue chaque année, la fracture numérique reste encore bien présente dans notre société. Le niveau des revenus, d'éducation ainsi que l'âge (55-74 ans) constituent, à cet égard, des facteurs déterminants¹³⁹. Pour les citoyens qui éprouvent des difficultés à lire ou écrire¹⁴⁰ ou qui ne sont pas familiarisés avec les outils de communication moderne, le risque de ne pas pouvoir accéder à une procédure pouvant mener à un plan de paiement augmente sensiblement. En outre, dans la majorité des cas, il n'existe désormais plus de contact direct possible avec l'ancienne Recette des contributions, qui se trouvait souvent à proximité du domicile du contribuable.

Confronté quotidiennement aux conséquences concrètes de cette fracture numérique, le Contact Center a créé une procédure spécifique par laquelle ses collaborateurs prennent note des demandes de plan de paiement et les transfèrent directement vers l'Infocenter ou le Team Recouvrement. À ce jour, cette procédure n'est toutefois pas organisée de manière efficiente. En effet, lorsque la demande est transférée à l'Infocenter, l'e-mail intègre directement la boîte e-mail générale utilisée pour l'ensemble des demandes de plan de paiement, de la même manière que si le citoyen avait lui-même adressé sa demande par e-mail.

Le citoyen qui est transféré vers l'Infocenter recevra, par conséquent, une réponse écrite de ce service sur sa demande adressée oralement, sans avoir la possibilité d'un contact téléphonique s'il souhaite obtenir des informations complémentaires ou réagir à la réponse. Il devra, pour ce faire, s'adresser à nouveau au Contact Center. Les collaborateurs du Contact

¹³⁹ D'après l'enquête TIC de 2017, 10 % des Belges âgés de 16 à 74 ans n'ont jamais utilisé un ordinateur et 12 % n'ont jamais utilisé internet. Au total, 85 % des ménages belges, comptant au moins une personne âgée entre 16 et 74 ans, disposent d'un ou de plusieurs ordinateurs(s). La fracture numérique est en étroite corrélation avec le niveau de revenu, d'instruction et l'âge. SPF Economie, *Baromètre de l'information 2018*, <https://economie.fgov.be/fr/publications/barometre-de-la-societe-de>

¹⁴⁰ En Belgique, on estime qu'un adulte sur dix éprouve des difficultés à lire et à écrire. https://www.belgium.be/fr/formation/formation_permanente/alphabetisation.

Center ne disposent pas de la compétence d'accorder un plan de paiement, ils ne sont donc pas en mesure d'apporter une solution concrète aux problèmes posés par les citoyens. Ils peuvent uniquement prendre note des remarques et les transmettre à nouveau par e-mail à l'Infocenter ou au Team Recouvrement.

La nouvelle organisation de l'AGPR et la nouvelle méthode de travail, destinées à rationaliser la prestation de service et à assurer un traitement le plus égal possible des citoyens, sont dès lors confrontées à leurs limites et semblent même s'écarter de leurs objectifs annoncés dans le plan d'administration 2016-2018¹⁴¹. En effet, la prestation de service et l'égalité d'accès à l'administration se détériorent pour les citoyens qui n'ont pas, ou ont difficilement, accès aux moyens de communication privilégiés par l'administration. L'administration doit continuer à garantir un accès effectif et approprié aux citoyens qui éprouvent des difficultés à utiliser les moyens de communication numériques¹⁴².

Une approche plus proactive de la part de l'administration s'avère nécessaire pour ces citoyens.¹⁴³ Un contact téléphonique qui permettrait de répondre aux questions posées et d'éventuellement apporter une aide pour accomplir les formalités requises constituera indéniablement une valeur ajoutée. Le Médiateur fédéral rappelle que le principe d'information passive implique que l'administration utilise de préférence le moyen de communication privilégié par le citoyen, pour autant que la loi l'autorise.



LES CONTACTS AVEC L'ADMINISTRATION SE COMPLEXIFIENT

¹⁴¹ SPF Finances, *Contrat d'administration 2016-2018*, pp. 28-29 :

« Notre prestation de services doit être accessible et chaque partie prenante doit pouvoir y recourir. Pour cette raison, nous devons adapter nos modes d'interaction avec les citoyens et les entreprises et adapter nos canaux de communication à leurs attentes » [...] « Nous voulons garantir que personne ne sera exclu de notre service. Pour cette raison, nous ne misons pas seulement sur les possibilités d'Internet et des nouveaux médias : nous prévoyons aussi des initiatives complémentaires qui garantiront à chacun l'accès au service, y compris aux plus démunis et aux inexpérimentés en informatique ».

¹⁴² Le Médiateur fédéral, *Rapport annuel 2017, Avant-propos : l'accès aux droits, un parcours semé d'embûches*, pp. 9-13.

¹⁴³ Voy. le point 2.3.3. Une attention particulière pour les groupes vulnérables.

Par conséquent, le Médiateur fédéral recommande à l'AGPR :

- de renforcer l'accessibilité en première ligne pour les citoyens qui souhaitent obtenir des informations générales par téléphone concernant le paiement de leur impôt,
- de garantir un accès effectif et approprié au citoyen privilégiant un contact par téléphone, en élargissant les compétences du Contact Center au sein de la procédure de perception (accorder un plan de paiement de courte durée, fixer un rendez-vous auprès d'un Infocenter...) ou en permettant une accessibilité téléphonique des Infocenters.

2.3.2.2. Communication écrite avec l'administration dans le cadre d'une demande de plan de paiement

En août, Louise reçoit l'avertissement-extrait de rôle de son précompte immobilier. Ne disposant pas d'un ordinateur, elle demande à sa belle-mère d'introduire, en son nom, une demande de plan de paiement. Sa belle-mère envoie, en octobre, un e-mail à l'Infocenter et reçoit un accusé de réception qui l'informe du traitement prochain de sa demande. En novembre et sans avoir obtenu de réponse, Louise reçoit un rappel de paiement l'invitant à payer sa dette dans les 48 heures sous peine de poursuites. Elle éprouve des difficultés pour se déplacer, elle ne peut pas se rendre à l'Infocenter ni le joindre par téléphone. Le Contact Center du SPF Finances, seul service accessible par téléphone, n'est pas en mesure de lui fournir des informations sur son dossier.

L'avertissement-extrait de rôle mentionne l'adresse e-mail et l'adresse postale de l'Infocenter le plus proche. Les Infocenters du SPF Finances sont accessibles tous les jours ouvrables de 9h à 12h. Ils sont uniquement compétents pour l'octroi d'un plan de paiement de douze mensualités maximum, à condition que le citoyen ne dispose pas d'une autre dette « bloquante » et que des poursuites n'aient pas été engagées. Toute demande adressée à un Infocenter et qui relève de la compétence d'un Team Recouvrement lui est transférée. Les citoyens qui se présentent personnellement à l'Infocenter peuvent soit bénéficier d'une assistance sur place afin de remplir le formulaire de plan de paiement, soit recevoir un

formulaire vierge, s'ils ne sont pas en mesure de fournir directement toutes les informations requises.

En fonction de l'organisation du travail propre à chaque Infocenter et de l'information qui peut être communiquée par le contribuable au moment de sa visite, celui-ci est soit informé immédiatement que sa demande est acceptée ou partiellement acceptée ou encore rejetée, soit il reçoit ultérieurement cette information par courrier. Si sa demande est rejetée, un courrier type lui est adressé précisant le(s) motif(s) du rejet et l'invitant à acquitter sa dette dans un délai de 48 heures. Le courrier mentionne également les conséquences pour le contribuable s'il ne paie pas, ainsi que les alternatives possibles (surséance indéfinie...) s'il se trouve dans l'impossibilité de payer.

Un accord partiel signifie que l'administration est bien disposée à accorder un plan de paiement, mais pas selon les modalités proposées par le contribuable. Un plan est alors accordé sur un délai plus court déterminé à partir de la capacité de paiement forfaitaire.

En particulier dans ces situations où la demande de plan de paiement est rejetée ou adaptée, mais également en cas de difficultés rencontrées pendant l'exécution du plan, le citoyen peut avoir besoin d'un contact complémentaire avec un collaborateur de l'Infocenter.

Aucun numéro de téléphone n'est pourtant renseigné sur ce courrier ou e-mail de rejet (partiel), qui reprend uniquement les coordonnées générales de l'Infocenter. Une conversation téléphonique avec l'agent qui a pris la décision ou avec un autre collaborateur de l'Infocenter s'avère, par conséquent, impossible.

Le Médiateur fédéral constate, en outre, que le nom du gestionnaire de dossier n'est, la plupart du temps, pas spécifié dans la correspondance¹⁴⁴. La loi relative à la publicité de l'administration impose pourtant que toute correspondance émanant d'une autorité administrative fédérale indique

¹⁴⁴ Les correspondances par courrier sont, en principe, signées par le receveur. Pour les e-mails, en fonction des méthodes de travail de l'Infocenter ou du collaborateur, on retrouve soit le nom complet du collaborateur ou du receveur ou son prénom, soit uniquement les coordonnées générales du service.

le nom, la qualité, l'adresse et le numéro de téléphone de la personne en mesure de fournir des informations complémentaires sur le dossier¹⁴⁵.

De bons contacts oraux et écrits sont essentiels pour permettre une bonne relation entre les services publics et l'usager. L'utilisateur doit notamment savoir à quel agent il peut s'adresser pour obtenir des renseignements complémentaires¹⁴⁶. La mention de ces informations crée un sentiment de confiance chez le citoyen et met l'accent sur la responsabilité de l'agent traitant le dossier. Une administration humaine, accessible, compréhensible, qui permet un accès aisé à la personne adéquate et/ou, à tout le moins, un transfert rapide et efficace vers le service qui sera en mesure de lui venir aide, fait partie des recommandations du Forum citoyen sur l'administration du futur, organisé en septembre 2018 par le Médiateur fédéral et en collaboration avec la Vrije Universiteit Brussel¹⁴⁷.

Il ressort de différentes études¹⁴⁸, ainsi que de la propre expérience de l'administration¹⁴⁹, que le contact personnel permet d'apporter une réelle valeur ajoutée pour le citoyen. La simple mention du nom et des coordonnées de contact d'un collaborateur constitue dans cette optique une première étape car elle permet de favoriser le contact avec le citoyen, qui pourra ainsi mieux détailler sa situation financière ou justifier les motifs éventuels pour lesquels il n'a pas respecté un précédent plan de paiement. Ces informations permettront, le cas échéant, à l'administration de l'orienter vers une procédure adaptée.

L'enquête de terrain a cependant démontré que l'accessibilité téléphonique directe des Infocenters et le suivi du dossier par le collaborateur qui a pris la décision sont difficilement réalisables car ces mesures se heurtent au mode actuel d'organisation des Infocenters. Les demandes sont, en principe, traitées dans leur ordre d'arrivée, c'est-à-dire sans qu'un dossier ne soit attribué de manière spécifique à un collaborateur, et les moyens en

¹⁴⁵ Article 2, 3°, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, *M.B.*, 30 juin 1994.

¹⁴⁶ Charte pour une administration à l'écoute des usagers, *M.B.*, 22 janvier 1993.

¹⁴⁷ Le Médiateur fédéral, *Rapport final du Forum citoyen « Make My Administration »*, p. 10, <http://mediateurfederal.be/fr/content/forum-citoyen-make-my-administration-les-citoyens-demandent-une-administration-empathique-et>

¹⁴⁸ De Nationale ombudsman, *In het krijt bij de overheid. Verstandig invorderen met oog voor maatschappelijke kosten*, 17 janvier 2013, p. 18 ; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Handreiking Behoorlijke en effectieve invordering van geldschulden*, Den Haag, pp. 10 et s. et *Terugvordering op maat, Handreiking voor een effectiever en efficiënter terugvorderingsbeleid*, RadarAdvies, février 2011, pp. 14 et s.

¹⁴⁹ Voy. le point 2. 2.1.2.1. Poursuites ne visant pas essentiellement à assurer le paiement de la dette, en rapport avec les bons résultats du service Debt Relationship Management (DRM).

personnel ne permettent pas de garantir une accessibilité téléphonique satisfaisante.

Le Médiateur fédéral reste toutefois convaincu qu'un contact téléphonique doit pouvoir être possible avec le service qui prend une décision en matière de plan de paiement. Si les contacts téléphoniques directs n'apparaissent pas réalisables, une solution intermédiaire peut être développée. Il peut s'agir d'indiquer le numéro de téléphone du Contact Center sur les correspondances écrites, avec la mention que le citoyen peut être contacté en retour à sa demande. Lorsque les collaborateurs du Contact Center joints par téléphone ne sont pas en mesure de fournir les informations demandées, ils pourraient alors soit transmettre l'appel, soit inviter l'Infocenter à recontacter le citoyen par téléphone.

Le courrier de rejet de la demande de plan de paiement ne mentionne pas non plus la possibilité de s'adresser au Service de conciliation fiscale du SPF Finances. En février 2017, le ministre des Finances s'était pourtant exprimé favorablement sur l'opportunité de mentionner expressément cette possibilité lors d'un refus¹⁵⁰.

Par ailleurs et comme développé précédemment¹⁵¹, le Médiateur fédéral émet des réserves sur le renvoi direct de citoyens en situation de surendettement vers la procédure en règlement collectif de dettes. Dans ces situations, l'administration pourrait en effet orienter les citoyens de manière plus ciblée, vers des services de gestion ou de guidance budgétaire ou de médiation de dettes agréés. Ces services disposent de l'expertise nécessaire pour évaluer au mieux si la procédure en règlement collectif de dettes constitue la solution la mieux adaptée aux difficultés rencontrées par le citoyen.

¹⁵⁰ Question de Mme Carina Van Cauter n° 15687 au ministre des Finances, « *Les délais appliqués par les équipes de recouvrement fiscal* », C.R.I., Chambre, 2016-2017, n° 54-582, p. 4.

¹⁵¹ Voy. le point 2.1.2.1.1. Renvoi vers des procédures d'insolvabilité.

Par conséquent, le Médiateur fédéral recommande à l'AGPR :

- de mentionner, de manière systématique, le nom et les coordonnées d'un collaborateur en mesure de fournir des informations complémentaires dans toutes les correspondances en rapport avec un plan de paiement,
- de permettre un contact téléphonique avec le service qui prend la décision sur une demande de plan de paiement soit directement via ce service, soit via le Contact Center avec la possibilité pour le citoyen d'être recontacté ou transféré vers un collaborateur de l'Infocenter,
- sur les courriers de rejet de plan de paiement, de mentionner la possibilité d'avoir recours au Service de conciliation fiscale,
- d'orienter, de manière systématique, les citoyens rencontrant des difficultés de paiement structurelles vers des services de médiation de dettes agréés.

2.3.3. Une attention particulière pour les groupes vulnérables

Certaines personnes sont parfois à tel point perdues dans les imbroglis administratifs qu'elles restent sans réaction, n'entrevoiant aucune issue pour résoudre leur problème.¹⁵² Le débiteur réagit uniquement lorsque le créancier engage des poursuites. Afin d'éviter des coûts supplémentaires, il effectue des paiements partiels au créancier qui exerce la pression la plus importante. Ce créancier interprète dès lors cette pression supplémentaire comme nécessaire, tandis que le contribuable va accuser des retards encore plus conséquents dans ses autres paiements et s'enfoncer toujours plus loin dans une spirale d'endettement.

Dans ces situations, lorsque ce sont les autorités qui agissent en tant que créanciers, il est possible qu'elles devront intervenir à nouveau dans une phase ultérieure afin de trouver une solution au surendettement, par le biais d'une procédure d'insolvabilité. Le surendettement est souvent le signe d'un problème plus profond et les liens entre surendettement, pauvreté, accès restreint au marché de l'emploi et détérioration de la santé

¹⁵² *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag, 2017.

sont clairement démontrés¹⁵³. Le risque existe donc pour les autorités de devoir supporter financièrement les conséquences de l'appauvrissement des citoyens concernés. La difficulté de trouver un équilibre entre la mission de recouvrement et le devoir d'assistance des autorités apparaît très clairement.

Pour l'administration, il n'est pas évident de faire la différence entre le contribuable qui ne peut pas payer et celui qui ne veut pas payer. Pour celui qui ne veut pas payer, la pression est exercée de manière justifiée. Celui qui veut payer mais ne peut pas payer a besoin, au contraire, que les moyens de pression s'exercent de manière moins abrupte et s'attachent à trouver une solution à ses problèmes structurels.

Une approche orientée vers le résultat, une communication simple et ouverte, ainsi que la possibilité de maintenir un contact direct s'avèrent particulièrement importantes, même si elles ne suffisent pas toujours à atteindre l'ensemble des citoyens.

Dans cette optique, le Médiateur fédéral souhaite attirer l'attention sur différentes mesures spécifiques qui pourraient être engagées à destination des citoyens qui éprouvent plus de difficultés dans leurs rapports avec l'administration. Une enquête du Défenseur des droits français a en effet démontré que les personnes en situation de vulnérabilité éprouvent plus de difficultés à accomplir les démarches administratives courantes ou à utiliser internet pour ces démarches. Elles sont également plus nombreuses à penser qu'une décision défavorable ne peut être contestée. Pour ces personnes, les difficultés rencontrées pour contacter un agent ainsi que les demandes répétées d'informations et de pièces justificatives constituent des obstacles supplémentaires susceptibles de les décourager¹⁵⁴.

La nouvelle organisation de l'AGPR complexifie la situation. Les tâches du receveur ont été, en partie, transférées à l'Infocenter (pour les plans de paiement de courte et de moyenne durées) et au directeur régional (pour les plans de paiement de plus d'un an). Seules les poursuites et les dossiers

¹⁵³ SPP Intégration sociale, *Plan fédéral de lutte contre la pauvreté*, 2016-2019, p. 4, et Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Les inégalités en matière de santé*, www.luttepauvrete.be.

¹⁵⁴ Défenseur des droits, *Enquête sur l'accès aux droits*, Volume 2, *Relations des usagères et des usagers avec les services publics : le risque du non-recours*, mars 2017.

complexes, comprenant plusieurs dettes « bloquantes », restent de la compétence des Teams Recouvrement¹⁵⁵.

Les conséquences de cette organisation sont multiples.

Les Teams Recouvrement n'ont pas accès au système informatique des Infocenters et ne peuvent donc pas fournir au citoyen le formulaire spécifique prévu pour la demande de plan de paiement à long terme (règlement administratif de dettes).

DEVOIR FOURNIR PLUSIEURS FOIS LES MÊMES INFORMATIONS DÉCOURAGE LES CITOYENS LES PLUS VULNÉRABLES

Les informations communiquées par le citoyen, dans le cadre de sa demande de plan de paiement, comme les e-mails, les documents joints, le formulaire de plan de paiement complété ne sont pas conservées. Les Teams Recouvrement et le directeur régional peuvent

donc être contraints de demander au citoyen de fournir des informations qu'il a déjà communiquées, parfois quelques semaines auparavant. Il n'y a pourtant quasi aucune différence entre les informations requises par le formulaire de demande de plan de paiement et celles demandées pour la procédure en règlement administratif de dettes. Le principe de coordination efficace, sur lequel le Médiateur fédéral s'appuie dans l'évaluation des plaintes, implique que l'administration ne réclame pas au citoyen des éléments dont elle est déjà en possession. Au sein d'un même service public, la communication doit être fluide afin d'assurer un échange d'informations optimal¹⁵⁶.

Certains Infocenters et Teams Recouvrement exigent en outre, de manière systématique, des pièces justificatives (factures d'énergie, extraits de compte...) pour les demandes de plan de paiement de moyenne durée. Les instructions ne l'imposent pourtant pas et, compte tenu du principe du recours à une capacité forfaitaire de paiement, l'exigence de fournir ces documents peut être considérée, à ce stade, comme une démarche

¹⁵⁵ Voy. le point 1.1.2. Réorganisation de l'AGPR.

¹⁵⁶ Voy. annexe 5.

administrative superflue pour le citoyen. La demande de fournir des pièces justificatives sans valeur ajoutée pour la procédure en cours devrait, par conséquent, être évitée autant que possible et limitée aux situations nécessaires, telles que l'examen des « circonstances particulières » pour déterminer la durée du plan¹⁵⁷.

Une attitude proactive des collaborateurs lors des contacts avec les citoyens qui semblent se trouver dans une situation de pauvreté peut également faire la différence. Dans ce cadre, un intéressant projet de collaboration a été mis sur pied entre le SPF Finances et le SPP Intégration sociale. Des experts du vécu en matière de pauvreté et d'exclusion sociale ont été intégrés à certains Infocenters¹⁵⁸. Ils y font office de point de contact lorsque le citoyen qui s'y présente se trouve manifestement en difficulté. Ils fournissent une aide pour le remplissage des formulaires de demande ou pour rechercher une solution, dans une optique plus large, à leurs difficultés de paiement. Ils peuvent s'appuyer sur leur expérience pour orienter adéquatement ces citoyens vers les services qui pourront les aider à aborder leurs problèmes sous-jacents. Ils apportent également au sein des Infocenters la perspective des personnes disposant d'un vécu en matière de pauvreté.

Pour ces personnes vulnérables en particulier, mais également de manière générale pour tous les citoyens qui se présentent auprès d'un Infocenter ou d'un Team Recouvrement, l'administration devrait s'assurer qu'ils sont bien en mesure de remplir les formalités requises ou s'ils ont besoin, pour ce faire, de l'aide d'un collaborateur. Ce type de contact personnel inspire la confiance du citoyen et donne à l'administration la possibilité de capter les signaux lui permettant de l'orienter de manière adéquate. Afin de mieux capter ces signaux, une formation pourrait être prévue pour les collaborateurs en contact direct avec le public, en ayant pour objectif d'améliorer leur perception de la réalité complexe dans laquelle évoluent les personnes en situation de pauvreté.

Il pourrait également être tiré profit des permanences d'aide au remplissage des déclarations d'impôt organisées par l'administration. Il est en effet aussi essentiel d'attirer l'attention du citoyen sur les causes d'un

¹⁵⁷ Voy. le point 2.1.1.1. La détermination de la capacité de paiement du demandeur.

¹⁵⁸ Dans les Infocenters de Bruxelles, de Charleroi et d'Anvers. À Anvers, la compétence de l'expert du vécu se limite aux dossiers SECAL.

impôt important à payer et sur les possibles solutions pour l'avenir. Lors de ces permanences, lorsqu'il apparait du calcul effectué que l'impôt à payer s'explique principalement par une retenue insuffisante de précompte professionnel, les éventuelles difficultés de paiement ainsi que les moyens d'éviter des dettes fiscales futures peuvent être anticipés¹⁵⁹.

En ce qui concerne l'accessibilité physique des Infocenters, le Médiateur fédéral se demande si le réseau existant des Teams Recouvrement ne pourrait pas être mieux valorisé, afin de permettre un accueil de proximité pour les citoyens en situation de vulnérabilité, comme c'est déjà le cas actuellement avec le réseau développé pour les personnes sourdes et malentendantes¹⁶⁰.

Par conséquent, le Médiateur fédéral recommande à l'AGPR :

- de favoriser un contact personnel, proactif et adapté aux citoyens qui se trouvent en situation de pauvreté ou de vulnérabilité,
- dans cette optique, et afin de mieux intégrer la perspective des personnes en situation de pauvreté au sein des Infocenters et autres services en contact avec le citoyen :
 - o d'étendre le projet des experts du vécu en matière de pauvreté et d'exclusion sociale (minimum un expert par Infocenter),
 - o de prévoir une formation spécifique pour les collaborateurs en contact direct avec le public,
- de prévoir une assistance permanente au sein des Infocenters et Teams Recouvrement en vue d'aider les citoyens qui en manifestent le besoin à accomplir les formalités administratives requises,
- de ne pas réclamer à plusieurs reprises les mêmes informations et de limiter strictement la demande de pièces justificatives aux situations nécessaires.

¹⁵⁹ Voy. le point 2.1.1.2. Une approche particulière pour les dettes à caractère cyclique ?

¹⁶⁰ Un bureau à Bruxelles, 12 en Wallonie et 14 en Flandre offrent un soutien spécifique pour les personnes sourdes et malentendantes.



3. CONCLUSIONS

CONCLUSIONS

L'enquête s'articule autour des questions principales suivantes.

La politique de l'AGPR en matière de perception et de recouvrement des dettes fiscales permet-elle :

- d'assurer un équilibre entre les objectifs d'efficience et d'efficacité du recouvrement, la préservation des intérêts des citoyens et les coûts sociétaux du recouvrement ?
- d'apporter une réponse adéquate aux situations particulières rencontrées par certaines catégories de contribuables ?

Afin de répondre à ces questions, quatre questions d'enquêtes ont été développées.

1. Les instructions en matière de plan de paiement permettent-elles de proposer une solution raisonnable et adéquate aux situations spécifiques rencontrées par les contribuables en difficultés de paiement ?

Les instructions prescrivent aux services opérationnels de se fonder sur des barèmes forfaitaires pour déterminer la capacité de paiement du citoyen et d'assurer un traitement uniforme de chaque demande. La possibilité de faire valoir des « circonstances particulières » est limitée et est appliquée de manière divergente selon les différents Infocenters ou Teams Recouvrement.

Les instructions ne permettent donc pas de tenir suffisamment compte de la situation financière individuelle du citoyen qui rencontre des difficultés de paiement.

L'introduction d'une méthode de calcul transparente, permettant d'objectiver la capacité de paiement réelle du contribuable, et une description plus précise des circonstances qui autorisent l'octroi d'un plan de paiement de plus longue durée pourraient apporter une solution aux problèmes

constatés. La possibilité de recourir à une procédure spécifique pour les citoyens dont la retenue de précompte professionnel est systématiquement trop faible et la procédure de règlement administratif de dettes introduite récemment devraient permettre de mieux tenir compte des différentes situations rencontrées.

2. Les mesures d'encadrement administratif en matière de recouvrement offrent-elles une garantie suffisante pour que des poursuites ne soient engagées que dans les situations strictement nécessaires et exécutées sans mettre en péril le droit à mener une vie digne ?

Le choix de privilégier un recouvrement rapide apparaît approprié car il augmente les chances de paiement de la dette. Les mesures d'encadrement administratif mettent toutefois uniquement l'accent sur les objectifs de performance à atteindre par les receveurs.

Compte tenu du double privilège du préalable et de l'exécution d'office dont elle bénéficie, l'AGPR se doit d'accorder une attention particulière au maintien d'un équilibre entre les intérêts du Trésor et ceux du citoyen.

Un « code de bonne conduite du recouvrement » permettrait d'inciter les services opérationnels à intégrer de manière systématique les principes de bonne administration dans l'exécution de leur mission de recouvrement.

3. L'AGPR s'assure-t-elle de limiter au maximum le coût, pour le citoyen, de l'intervention des huissiers de justice ?

Actuellement, l'intervention de l'huissier démarre directement par un commandement de payer. Son coût varie de 150 € à 400 €, en fonction du montant de la dette. Par ailleurs, l'AGPR ne dispose actuellement d'aucun instrument qui lui permet de superviser l'action des huissiers.

Imposer aux huissiers l'envoi d'un rappel de paiement à un coût forfaitaire, avant toute action de recouvrement, et mettre en place un mécanisme de contrôle, d'évaluation et de sanction des huissiers qui intègre le coût moyen pour le citoyen dans les critères d'évaluation, les inciteraient à limiter les coûts du recouvrement.

4. La politique de communication et d'accessibilité de l'AGPR permet-elle de garantir un accès satisfaisant pour l'ensemble des citoyens, ainsi qu'une information claire, objective et appropriée des différentes solutions en cas de difficultés de paiement ?

La diminution des points de contact physique auprès desquels le citoyen peut solliciter un plan de paiement, les problèmes d'accessibilité téléphonique du Contact Center et le choix d'exclure le contact téléphonique avec les Infocenters ont pour conséquence une détérioration de l'accessibilité de l'AGPR, en particulier pour les citoyens qui éprouvent des difficultés à lire et écrire ou qui sont moins familiarisés avec les moyens de communication numérique. L'accessibilité de l'administration doit être améliorée.

L'AGPR est parfois sélective dans les publics auxquels elle s'adresse pour fournir des informations sur les solutions possibles en cas de difficultés de paiement. Elle n'oriente pas systématiquement les citoyens en difficulté vers les services qui peuvent les accompagner dans la recherche d'une solution, à savoir le Service de conciliation fiscale et les services de médiation de dettes agréés.

Une approche particulière pour les personnes potentiellement en situation de vulnérabilité ou de pauvreté peut également apporter une valeur ajoutée. Le projet des experts du vécu en matière de pauvreté et d'exclusion sociale, développé en coopération avec le SPP Intégration sociale, devrait être étendu à l'ensemble des Infocenters. Des formations spécifiques à l'attention des collaborateurs, une communication adaptée à ces publics vulnérables, la simplification des démarches administratives et une aide pour accomplir ces démarches constituent d'autres points d'amélioration mis en avant dans cette enquête.

Le Médiateur fédéral se réjouit de la fructueuse collaboration des différentes administrations ainsi que de l'engagement du SPF Finances de donner suite aux différentes recommandations.



4. SYNTHÈSE ET SUIVI DES RECOMMANDATIONS

SYNTHÈSE ET SUIVI DES RECOMMANDATIONS

OCTROI DES PLANS DE PAIEMENT			
N°	Objet	Intitulé de la recommandation	Réaction de l'AGPR
RO 18/01	Plans de paiement à moyen terme : détermination de la capacité de paiement	<ul style="list-style-type: none"> - lorsque le calcul de la capacité forfaitaire de paiement d'un contribuable aboutit à un rejet (partiel) de sa proposition de plan de paiement, objectiver sa capacité de paiement réelle à partir d'une méthode de calcul transparente qui intègre les dépenses nécessaires pour couvrir ses besoins élémentaires (ex. : budgets de référence). 	L'AGPR est invitée, le 27 novembre 2018, à une démonstration de l'outil informatique du SPP Intégration sociale permettant de calculer le budget de référence. En fonction des résultats de cette démonstration, l'AGPR examinera comment utiliser cet outil dans ses procédures de travail.
RO 18/02		<ul style="list-style-type: none"> - préciser les circonstances qui autorisent les services opérationnels à accorder un plan de paiement d'une durée plus longue que celle établie sur la base de l'évaluation de la capacité de paiement et, par application du principe de proportionnalité, d'intégrer, dans ces circonstances, les engagements financiers irrévocables liant le demandeur lorsque ceux-ci grevent manifestement sa capacité de paiement. 	Pas d'observations reçues.
RO 18/03	Plans de paiement à moyen terme : dettes à caractère cyclique	<ul style="list-style-type: none"> - prévoir une procédure spécifique pour les contribuables qui souhaitent anticiper leurs dettes fiscales futures trouvant leur origine dans une insuffisance structurelle de précompte professionnel (par exemple, dans le cadre de la procédure de règlement administratif de dettes), - offrir à ces contribuables la possibilité d'étaler le paiement de leurs dettes fiscales en cours sur une plus longue période, - informer systématiquement les contribuables identifiés comme public cible de cette procédure de la possibilité d'y avoir recours (par exemple, lorsqu'ils sollicitent un plan de paiement), - donner la possibilité au SPF Finances de conclure avec le débiteur un contrat de volontariat fiscal opposable aux tiers. 	L'AGPR a déjà pris des contacts avec les secrétariats sociaux et le SPP Intégration sociale. Un projet commun relatif au volontariat fiscal et aux versements anticipés a été mis en place. Les résultats de ce projet devraient être connus durant le 1 ^{er} trimestre 2019.

RO 18/04	Plans de paiement à long terme : règlement administratif de dettes	<p>Aux services centraux de l'AGPR :</p> <ul style="list-style-type: none"> - assurer une accessibilité et une visibilité suffisante de la procédure en règlement administratif de dettes pour l'ensemble des citoyens concernés, avec une attention particulière pour les personnes en situation de vulnérabilité. <p>Aux directeurs des Centres régionaux de recouvrement :</p> <ul style="list-style-type: none"> - apporter une réponse adéquate et proportionnée à la situation des citoyens en difficulté de paiement temporaire ou dont la dette présente un caractère exceptionnel, - ne pas renvoyer le citoyen vers la procédure en règlement collectif de dettes ou le marché du crédit lorsque ce n'est pas adapté à sa situation, - exploiter la valeur ajoutée potentielle de l'intervention du Service de conciliation fiscale ainsi que des services de médiation de dettes agréés dans le cadre de la procédure de règlement administratif de dettes. 	<p>Dans le courant de l'année 2019, l'AGPR va revoir la notion de « difficultés structurelles de paiement » afin de davantage l'objectiver. L'objectif visé consiste à pouvoir mieux définir les actions à entreprendre pour les personnes se trouvant dans cette situation : travailler en étroite collaboration, avec les CPAS, ou les services de médiation de dettes agréés, octroyer des plans sur une durée plus longue...</p>
----------	--	--	--

- POURSUITES			
N°	Objet	Intitulé de la recommandation	Réaction de l'AGPR
RO 18/05	Poursuites par l'AGPR	<ul style="list-style-type: none"> - établir un « code de bonne conduite du recouvrement » en vue d'attirer l'attention des services opérationnels sur les principes bonne administration auxquels il convient d'être attentif dans l'exécution de leur mission de recouvrement de l'impôt, - encourager le respect de ce « code de bonne conduite du recouvrement » en le rendant accessible au public (par exemple, par le biais d'une publication sur le site internet du SPF Finances), <p>Un recouvrement conforme aux normes de bonne administration implique au moins le respect des principes suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> - limiter les poursuites aux situations strictement nécessaires, - limiter les poursuites simultanées aux situations présentant un risque manifeste pour le recouvrement de la dette, - attendre l'expiration du délai de recours judiciaire avant d'engager des mesures des poursuites, - laisser une possibilité au débiteur de réagir avant la révocation définitive de son plan de paiement, - protéger les revenus indispensables pour mener une vie digne, avec une attention particulière pour les ménages avec au moins un enfant, - veiller, de manière proactive, au respect du seuil d'insaisissabilité en cas de saisie opérée sur les revenus d'un travailleur indépendant. 	L'AGPR n'est pas favorable à l'implémentation d'un « code de bonne conduite du recouvrement ». Elle reprendra néanmoins les principes de bonne conduite administrative dans sa stratégie de recouvrement.

RO 18/06	Poursuites par les huissiers	<ul style="list-style-type: none"> - imposer aux huissiers de justice l'envoi, à un coût forfaitaire, d'un rappel de paiement préalable au commandement de payer prévu par l'article 1499 du Code judiciaire. Cette obligation ne s'applique toutefois pas en cas de concours de créanciers ou lorsque le SPF Finances exerce déjà d'autres poursuites à l'encontre du même redevable. 	<p>L'AGPR ne prévoit pas l'envoi obligatoire d'une sommation de payer dans le cadre de la révision du protocole de collaboration avec les huissiers de justice. Les huissiers disposeront toutefois du choix d'envoyer une sommation de payer. L'AGPR souhaite ainsi trouver un juste équilibre entre le coût des actions et les résultats obtenus.</p>
RO 18/07		<ul style="list-style-type: none"> - mettre en œuvre un mécanisme de contrôle, d'évaluation et de sanction des huissiers de justice, - prendre en considération dans ses critères d'évaluation le coût moyen d'un dossier pour le citoyen. 	<p>Pas d'observations reçues.</p>
RO 18/08		<ul style="list-style-type: none"> - autoriser les huissiers de justice à accorder un plan de paiement pour une durée qui, selon leur appréciation des circonstances du dossier, peut atteindre les objectifs fixés par la nouvelle stratégie d'un paiement dans le délai maximal de douze mois. 	<p>Dans le cadre de la révision du protocole de collaboration, l'AGPR autorisera l'octroi de plans de paiement par les huissiers, conformément à la stratégie de recouvrement.</p>

COMMUNICATION ET ACCESSIBILITÉ			
N°	Objet	Intitulé de la recommandation	Réaction de l'AGPR
RO 18/09	Information active	<ul style="list-style-type: none"> - mentionner explicitement sur l'avertissement-extrait de rôle à tout le moins que le citoyen confronté à des difficultés de paiement peut prendre contact avec l'administration, de préférence le plus rapidement possible et sans attendre l'expiration du délai de paiement, en vue de trouver une solution au paiement de sa dette. 	<p>L'AGPR attire l'attention sur le fait que, depuis l'année dernière, les personnes ayant bénéficié d'un plan de paiement par le passé ou qui, à la suite d'une poursuite, ont payé immédiatement leur dette, reçoivent un avertissement-extrait de rôle mentionnant expressément la possibilité de demande d'un plan de paiement. L'AGPR mesure actuellement les effets de cette action de communication, afin de voir si une demande de plan de paiement est introduite plus rapidement.</p>
RO 18/10		<ul style="list-style-type: none"> - communiquer l'ensemble des procédures destinées aux citoyens confrontés à des difficultés de paiement dans les différents canaux de communication (brochure, formulaire de demande de plan de paiement...) utilisés par l'administration pour fournir des informations d'ordre général au public et mettre l'accent sur le fait que l'administration peut les aider à trouver une solution à leurs difficultés. 	<p>Pas d'observations reçues.</p>
RO 18/11		<ul style="list-style-type: none"> - dans le courrier de rappel adressé au citoyen, mentionner expressément qu'il est encore possible de prendre contact en urgence avec l'administration en vue de trouver une solution aux éventuelles difficultés de paiement. 	<p>Pas d'observations reçues.</p>

RO 18/12	Information passive et accès approprié : contacts téléphoniques via le Contact Center	<ul style="list-style-type: none"> - renforcer l'accessibilité en première ligne pour les citoyens qui souhaitent obtenir des informations générales par téléphone concernant le paiement de leur impôt. - garantir un accès effectif et approprié au citoyen privilégiant un contact par téléphone, en élargissant les compétences du Contact Center au sein de la procédure de perception (accorder un plan de paiement de courte durée, fixer un rendez-vous auprès d'un Infocenter...) ou en permettant une accessibilité téléphonique des Infocenters. 	Il n'est pas prévu que le Contact Center puisse octroyer des plans de paiement par téléphone. L'AGPR souligne néanmoins que cette thématique s'inscrit dans la politique d'accessibilité téléphonique de l'AGPR et qu'elle sera encore revue durant ses prochains séminaires stratégiques.
RO 18/13		<ul style="list-style-type: none"> - mentionner, de manière systématique, le nom et les coordonnées d'un collaborateur en mesure de fournir des informations complémentaires dans toutes les correspondances en rapport avec un plan de paiement. 	L'AGPR n'est pas favorable à la mention du nom du collaborateur traitant un dossier d'octroi ou de refus d'un plan de paiement. Elle veut ainsi éviter tout risque d'agression vis-à-vis de ses collaborateurs.
RO 18/14	Information passive et accès approprié : communication écrite avec l'administration	<ul style="list-style-type: none"> - permettre un contact téléphonique avec le service qui prend la décision sur une demande de plan de paiement soit directement via ce service, soit via le Contact Center avec la possibilité pour le citoyen d'être recontacté ou transféré vers un collaborateur de l'Infocenter. 	Pas d'observations reçues.
RO 18/15		<ul style="list-style-type: none"> - sur les courriers de rejet de plan de paiement, mentionner la possibilité d'avoir recours au Service de conciliation fiscale. 	Pendant le déroulement de l'enquête, l'AGPR a modifié son courrier type de rejet de plan de paiement. Elle mentionne désormais la possibilité d'avoir recours au Service de conciliation fiscale.
RO 18/16			

RO 18/17		<ul style="list-style-type: none"> - orienter, de manière systématique, les citoyens rencontrant des difficultés de paiement structurelles vers des services de médiation de dettes agréés. 	Pas d'observations reçues.
RO 18/18	Une attention particulière pour les groupes vulnérables	<ul style="list-style-type: none"> - favoriser un contact personnel, proactif et adapté aux citoyens qui se trouvent en situation de pauvreté ou de vulnérabilité, - dans cette optique, et afin de mieux intégrer la perspective des personnes en situation de pauvreté au sein des Infocenters et autres services en contact avec le citoyen : <ul style="list-style-type: none"> o étendre le projet des experts du vécu en matière de pauvreté et d'exclusion sociale (minimum un expert par Infocenter), o prévoir une formation spécifique pour les collaborateurs en contact direct avec le public. - prévoir une assistance permanente au sein des Infocenters et Teams Recouvrement en vue d'aider les citoyens qui en manifestent le besoin à accomplir les formalités administratives requises. 	<p>L'AGPR a demandé au SPP Intégration sociale d'étendre le projet des experts du vécu à l'ensemble des Infocenters, à l'exception de Neufchâteau.</p> <p>L'AGPR examinera, en collaboration avec le SPP Intégration sociale, comment dispenser une formation sur la dignité humaine à l'attention des collaborateurs des Infocenters.</p>
RO 18/19		<ul style="list-style-type: none"> - prévoir une assistance permanente au sein des Infocenters et Teams Recouvrement en vue d'aider les citoyens qui en manifestent le besoin à accomplir les formalités administratives requises. 	<p>Les experts du vécu pourront apporter une assistance permanente aux citoyens pour accomplir leurs formalités administratives (demande de plans de paiement et introduction d'une procédure de règlement administratif de dettes).</p>
RO 18/20		<ul style="list-style-type: none"> - ne pas réclamer à plusieurs reprises les mêmes informations et limiter strictement la demande de pièces justificatives aux situations nécessaires. 	<p>L'AGPR examine actuellement comment améliorer ses procédures de travail. Elle indique que, même si des documents sont bien à disposition du SPF Finances, leur utilisation par les agents traitant les demandes de plan de paiement n'est pas toujours possible en raison des règles en matière de protection de la vie privée.</p>



ANNEXES

ANNEXE 1 – ENTRETIENS EXPLORATOIRES

Septembre 2016

- Centre d'Appui aux Services de Médiation de Dettes (GREPA)
- Service de conciliation fiscale du SPF Finances
- SPF Finances : Team Recouvrement Forest et Direction Organisation Bruxelles I

Octobre 2016

- SPF Finances : Service d'encadrement Expertise et Support stratégiques – Service précompte professionnel
- SPF Finances : Propriétaires de processus perception et recouvrement
- M. Leo Bouwen, huissier de justice

Mai 2017

- Observatoire du Crédit et de l'Endettement

Juin 2017

- Vlaams Centrum Schuldenlast
- Service de conciliation fiscale du SPF Finances
- Service de médiation de dettes du CPAS d'Ixelles

Octobre 2017

- Centre d'expertise juridique social de la Chambre nationale des Huissiers de justice (SAM-TES)
- Diensten aan de Maatschappij (DIAM)
- Cour des comptes
- Nationale Ombudsman des Pays-Bas
- My Trusto
- SPF Finances : Centre régional du Recouvrement de Bruxelles I

Novembre 2017

- Prof Dr. Bertel De Groote, Universiteit Gent
- Médiateur de la Wallonie et de la Fédération Wallonie-Bruxelles

Décembre 2017

- Berenice Storms : Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck / Centrum voor budgetadvies en -onderzoek (CEBUD) van Thomas Moore

Janvier 2018

- Christian Préaux, huissier de justice
- SPP Intégration sociale, Président du Comité de direction
- Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale
- SPF Finances : Services centraux - Infocenters
- SPP Intégration sociale - Experts du vécu en matière de pauvreté du SPF Finances
- Direction générale opérationnelle de la Fiscalité de la Région wallonne
- Service de conciliation fiscale du SPF Finances
- SPF Finances : Administrateur général de la Perception et du Recouvrement
- SPF Finances : Administrateur du Soutien juridique

Février 2018

- SPF Finances : Propriétaire du processus Recouvrement
- Vlaams Belastingdienst
- SPF Finances : responsable communication multi-canaux
- SPF Finances : responsable de projet Nudging

ANNEXE 2 – RÉPONSE DE L'AGPR DU SPF FINANCES



Service Public
Fédéral
FINANCES

LE PRÉSIDENT DU
COMITÉ DE DIRECTION

Exp. : Bld du Roi Albert II, 33 bte 10 à 1030 Bruxelles

Le Médiateur fédéral
Chaussée de Louvain 48, bte 6
1000 Bruxelles

Votre courrier du Mail 11.10.2018	Votre référence :	Notre référence : IR/COC/MA/00.006.786	Annexe(s) : 0
--------------------------------------	-------------------	---	------------------

Page 1/3

Bruxelles, le 8/11/2018

Madame, Monsieur,

L'administration générale de la perception et du Recouvrement (AGPR) a pris connaissance de votre rapport provisoire relatif à la politique de perception et de recouvrement de l'AGPR du SPF Finances (version octobre 2018) que vous lui avez fait parvenir par mail le 11 octobre dernier.

L'AGPR souhaite mettre en évidence, en plus de la qualité du rapport, l'excellente initiative qu'a été la tenue d'une table ronde le 5 septembre dernier durant laquelle les différentes parties impliquées par la thématique de votre rapport ont pu mettre en évidence les points d'attention et les points d'amélioration.

En ce qui concerne mon administration, vos différentes recommandations seront prises en considération dans la mise en œuvre de nos méthodes de travail. Nous tenons néanmoins à déjà mettre en évidence les points suivants :

Recommandations relatives au thème "Octroi des plans d'apurement"

- L'AGPR est invitée le 27 novembre prochain à une démonstration de l'outil informatique du SPP Intégration sociale permettant de calculer le budget de référence. En fonction des résultats de cette démonstration, mes services verront comment utiliser cet outil dans nos procédures de travail ;



Bld du Roi Albert II, 33 – 1030 Bruxelles
•Tél. : +32 (0)257 644 06
•E-mail : [redacted].be

- Dans le cadre des dettes fiscales résultant d'une insuffisance de retenue de précompte professionnel, mon administration a déjà eu des contacts avec les secrétariats sociaux et le SPP Intégration sociale. Ensemble, ils travaillent sur un projet relatif au volontariat fiscal et aux versements anticipés. Les résultats de ce projet devraient être connus durant le 1^{er} semestre 2019 ;

- Dans le courant de l'année 2019, nous allons également revoir la notion de « difficultés structurelles de paiement » afin de l'objectiver davantage. Nous pourrons alors mieux définir quelles sont les actions à entreprendre pour les personnes se trouvant dans cette situation : travailler en étroite collaboration avec les CPAS ou les services de médiation de dettes agréés, octroyer des plans sur une durée plus longue, etc.

Recommandations relatives au thème "Poursuites"

- L'implémentation d'un « code de bonne conduite du recouvrement » ne semble pas une solution pour mon administration. Néanmoins, nous allons reprendre des principes de bonne conduite dans notre stratégie de recouvrement ;

- Dans le cadre de la révision du protocole de collaboration avec les huissiers de justice, nous ne prévoyons pas l'envoi obligatoire d'une sommation par l'huissier mais nous leur laissons le choix d'agir ainsi ou pas. En effet, nous voulons trouver un juste équilibre entre le coût des actions et les résultats obtenus. En revanche, l'octroi de plans d'apurement par les huissiers, conformément à notre stratégie de recouvrement, sera possible.

Recommandations relatives au thème "Communication"

- Le projet "Experts du vécu" va être étendu, à l'exception de Neufchâteau, à l'ensemble de nos infocenters – une demande a été faite en ce sens au SPP Intégration sociale. Ces « experts » pourront apporter une assistance permanente pour aider à accomplir des formalités administratives (demande de plans d'apurement mais aussi introduction d'une procédure de règlement administratif de dettes (RAD)). Nous comptons également étudier avec le SPP Intégration sociale comment dispenser une formation sur la dignité humaine à l'attention des collaborateurs des infocenters ;

- Dans le cadre des communications sur les avertissements-extraits de rôle (AER), nous attirons l'attention sur le fait que depuis l'année dernière, les personnes ayant bénéficié d'un plan d'apurement par le passé ou qui, suite à une poursuite, ont payé immédiatement leur dette, reçoivent un AER mentionnant expressément la possibilité de demander un plan d'apurement. Au sein des services centraux de l'AGPR, nous sommes en train de mesurer les effets de cette action de communication afin de voir si une demande de plan d'apurement est introduite plus rapidement ;

- Concernant le respect des principes Only Once, nous cherchons à améliorer nos procédures de travail. En effet, s'il arrive que des documents soient bien à disposition du SPF Finances, en fonction des règles de respect de la vie privée, ils ne sont pas toujours accessibles aux agents traitants les demandes de plan d'apurement ;

- En ce qui concerne la mention du nom du collaborateur traitant un dossier d'octroi ou de refus d'un plan d'apurement, mon administration n'y est pas favorable. Nous voulons en effet éviter tous risques d'agressions vis-à-vis de nos collaborateurs ;

- Enfin, quant au rôle du Contact center dans l'octroi de plans d'apurement, il n'est pas prévu que ce dernier puisse octroyer des plans d'apurement par téléphone. Néanmoins, cette thématique s'inscrit dans la politique d'accessibilité téléphonique de nos services et sera encore revue durant les prochains séminaires stratégiques de l'AGPR.

Je tiens enfin à mettre en évidence que la formalisation de règles à propos de l'octroi de plans d'apurement est un processus itératif. Nous ne manquerons donc pas de revoir plus en détails les exemples cités dans votre rapport afin d'améliorer nos processus de travail. Ces améliorations doivent néanmoins s'inscrire dans le respect de l'équilibre entre d'une part les attentes du citoyen et d'autre part, les intérêts de l'administration.

Mon administration se tient naturellement à votre disposition pour toutes questions complémentaires.

Veillez agréer, Madame, Monsieur, l'assurance de ma haute considération

Hans D'HONDT

ANNEXE 3 – RÉPONSE DU SERVICE DE CONCILIATION FISCALE DU SPF FINANCES



Federale
Overheidsdienst
FINANCIEN

Brussel, 19 november 2018

FISCALE BEMIDDELINGSDIENST

AFZ.: FBD-SCF, KON. ALBERT II-LAAN 33 BUS 48, 1030 BRUSSEL

Uw bericht van

Uw kenmerk

Ons kenmerk

bijlage(n)

FBD/Verslag AAll

(Traduction libre)

Madame, Monsieur,

Le Service de conciliation fiscale remercie le Médiateur fédéral de lui avoir donné la possibilité de faire valoir à plusieurs reprises, en partant de son expérience dans de nombreux dossiers concrets, son point de vue dans le cadre de cette enquête. Il est remarquable que les recommandations formulées tiennent compte d'une approche humaine, qui assure néanmoins un équilibre avec un recouvrement optimal.

Le Service de conciliation fiscale n'a pas de critiques ou propositions supplémentaires à formuler, ses préoccupations et ses suggestions ayant déjà été pris en compte à l'occasion de la table ronde.

Le rapport met à juste titre l'accent sur le chemin parcouru depuis fin 2016, date à laquelle la nouvelle stratégie a été implémentée. L'instauration de la « Procédure de règlement administratif (« RAD ») » a entretemps permis d'apporter des solutions humaines dans différents dossiers.

Le rôle centralisateur assigné aux Infocenters permet d'assurer une meilleure uniformité ainsi que, généralement, d'apporter une nuance nécessaire aux forfaits proposés pour évaluer les « coûts forfaitaires », qui restent toutefois formellement prescrits par la Circulaire du 1er juin 2018. Parallèlement à une meilleure publicité des possibilités et des procédures à suivre, la suggestion d'affiner davantage un

certain nombre de règles est tout à fait pertinente. Dans ce cadre, le Service de conciliation fiscale soutient activement la proposition d'extension du projet des experts du vécu en matière de pauvreté et d'exclusion sociale à l'ensemble des Infocenters.

Le Service de conciliation fiscale se félicite du souhait du Médiateur fédéral de limiter au maximum les coûts (tout particulièrement pour le citoyen déjà confronté à des problèmes financiers), qui se traduit concrètement par la proposition d'envoyer par l'huissier un rappel de paiement à faible coût en préalable au commandement de payer à l'attention des contribuables non-récidivistes. Le Service de conciliation fiscale se félicite également de la proposition de rendre obligatoire d'avertir les contribuables du retrait d'un plan de paiement (non correctement suivi) en préalable aux poursuites.

Par ailleurs, le Service de conciliation fiscale est favorable pour autoriser dans un maximum de cas et même après que des poursuites aient été engagées par voie d'huissier, les paiements directs à l'administration par le biais des plans de paiement (permettant ainsi d'éviter, surtout pour les faibles paiements, des droits d'encaissement proportionnellement très importants).

La préoccupation de ne pas renvoyer les personnes vers le marché privé en vue de contracter un crédit s'inscrit dans cette même volonté de limiter les coûts. Le taux des intérêts de retard relatif à l'impôt des personnes physiques ayant été ramené à 4 % et la limitation de ses intérêts, en tant que mesure d'accompagnement dans le cadre de la « Procédure de règlement administratif (« RAD ») », étant parfaitement envisageable, il semble utopique, pour le Service de conciliation fiscale, de soutenir au citoyen qu'un « financement alternatif auprès de votre banquier-privé » peut être plus avantageux.

Salutations distinguées,
La Présidente

Christine Delbaer
Conciliateur fiscale

ANNEXE 4 – RÉPONSE DU SPP INTÉGRATION SOCIALE

POD MAATSCHAPPELIJKE INTEGRATIE
BETER SAHLEN LEVEN
SPP INTÉGRATION SOCIALE
MIEUX VIVRE ENSEMBLE



Centre administratif Botanique
Finance Tower
Boulevard du Jardin Botanique 50 boîte 165
B – 1000 Bruxelles
T. +32 2 508 85 86
question@mi-is.be
www.mi-is.be

Administratief Centrum Kruidtuin
Finance Tower
Kruidtuinlaan 50, bus 165
B – 1000 Brussel
T. +32 2 508 85 85
vraag@mi-is.be
www.mi-is.be

Monsieur [REDACTED]
Auditeur - Section Finances et Economie
[REDACTED].be

Objet / onderwerp:	Enquête sur la politique de perception et de recouvrement des dettes fiscales par l'AGPR	
Service / Dienst	Experts du vécu	
Votre lettre du / Uw brief van:	/	
Votre référence / Uw kenmerk:	/	Date / Datum: 22/11/2018
Notre référence / Ons kenmerk:	/	Annexe(s) / Bijlage(n): #

Cher Monsieur,

Nous avons relu votre rapport avec beaucoup d'attention. Nous n'avons pas de remarque particulière sur le contenu, qui nous semble très bien.

Voici tous les points qui nous semblent particulièrement intéressants :

- Les propositions semblent des mesures intéressantes dans la lutte contre la pauvreté : comme le rapport le souligne, (p.84) « le surendettement est souvent le signe d'un problème plus profond, et les liens entre surendettement, pauvreté, accès moindre au marché de l'emploi et détérioration de la santé sont clairement démontrés ».
- Toujours d'un point de vue « lutte contre la pauvreté », certains points nous semblent particulièrement pertinents et sur lesquels les experts du vécu (ou le SPP Intégration Sociale) pourraient prendre part :

Octroi d'un plan de paiement :

- Le SPP IS rejoint le rapport sur l'importance de prendre en compte que les « administrés se trouvant dans des situations différentes bénéficient de traitements différents ». En cela, il considère pertinente la recommandation de prendre en compte dans le calcul de la capacité de remboursement le budget réel, tenant compte notamment du droit au logement et des situations familiales différentes. Il en va de même avec l'appel à objectiver la capacité de paiement réelle des contribuables,

et de préciser les circonstances qui autorisent à accorder un plan de paiement d'une durée plus longue

- Le SPP considère que la proposition d'une approche particulière pour les dettes à caractère cyclique permet de lutter contre la pauvreté structurelle. À cet égard, la population citée par le rapport (ouvriers, travailleurs à temps partiel, congé parental ou incapacité de travail, invalides ou travailleurs intérimaires...) sont justement des personnes qui sont le plus sensibles à la pauvreté. En cela, la mesure proposée d'encourager le volontariat fiscal ou le paiement de versements anticipés apparaît pertinente.

- Le SPP IS est à ce propos disposé à travailler en collaboration avec le SPF Finances sur cette thématique, via les experts du vécu. Par exemple, sur

- la mise en place d'une procédure spécifique pour les contribuables qui souhaitent anticiper leurs dettes fiscales futures,
- l'identification du public-cible
- l'information aux contribuables identifiés comme public cible

§ Il en va de même avec l'encouragement du médiateur fédéral à mettre l'accent sur la plus-value du recours du service de conciliation fiscale, dans la recherche de solutions concrètes, équitables, durables et individualisées dans des dossiers d'endettement des citoyens

- Proposition également de travailler sur la visibilité et le recours au service de conciliation fiscale par exemple avec les experts du vécu

Les poursuites :

- Le SPP IS rejoint le Médiateur lorsqu'il rappelle le principe de proportionnalité à appliquer par l'administration lorsque celle-ci engage des poursuites, dont notamment des saisies mobilière, et lorsqu'il rappelle que l'administration doit permettre au débiteur de conserver une vie digne et d'assurer ses besoins essentiels, et plus particulièrement lorsque le ménage du contribuable comprend des enfants. Ainsi, le SPP IS rallie le médiateur en ce qu'il considère comme difficilement justifiable de réclamer au contribuable le paiement de mensualités qui le placerait dans une situation telle que ses moyens subsistants se situeraient sous le seuil du revenu d'intégration sociale, considéré comme minimum pour mener une vie conforme à la dignité humaine.

- De même, le SPP IS considère intéressantes les propositions formulées dans le rapport de mesures qui visent à ne pas alourdir la dette des contribuables rencontrant des difficultés dans leurs paiements (par exemple via un mécanisme de contrôle des huissiers de justice avec qui l'AGPR collabore et en établissant un code de bonne conduite du recouvrement prenant en compte la situation du contribuable).

Communication et accessibilité :

- Le SPP IS souligne l'optique de communication active et rappelle que les experts du vécu peuvent également collaborer aux questions de lisibilité ainsi que sur les différents modes de communication sur les possibilités existantes au sein du SPF Finances pour les personnes en difficulté de paiement (brochures, courriers, formulaires, ...)
- Il en va de même pour la communication passive : les experts du vécu travaillent activement sur les questions liées à la fracture numérique.
- Le SPP IS se déclare prêt à collaborer avec le SPF Finances pour élargir le projet des experts du vécu aux autres Infocenters. Des contacts ont d'ailleurs été pris pour concrétiser cette recommandation
- Il rejoint également la recommandation d'une sensibilisation à la pauvreté pour les collaborateurs : à cet égard, le SPP propose que cette formation s'inscrive par exemple dans un parcours de formation générale pour les collaborateurs en contact avec les citoyens, et non pas sur seule base volontaire. Les situations complexes liées à une situation de précarité étant régulières et nombreuses, le recours à ce genre de formation semble s'imposer. Il relève enfin que des bonnes pratiques ont été mises en place au sein d'autres administrations fédérales, comme par exemple à l'ONEM.

Nous tenons à vous remercier également pour la collaboration fructueuse. Nous sommes à votre disposition pour des autres thématiques. Dans ce cadre-là nous aimerions vous rencontrer pour voir comment une collaboration plus fréquente peut s'installer.

Mes collaborateurs ont déjà pris contact avec vous à ce propos.

Bien à vous,

Alexandre Lesiw,
Voorzitter a.i. – Président a.i.

ANNEXE 5 – NORMES DE BONNE CONDUITE ADMINISTRATIVE

Introduction

Il est communément admis que la mission d'un Ombudsman, ou médiateur institutionnel, consiste à résoudre les cas de « mauvaise administration ». Mais qu'est-ce qu'une bonne ou une mauvaise administration ?

Le premier Médiateur européen Jacob SÖDERMAN estimait qu'il existe fondamentalement deux manières d'informer les citoyens et les fonctionnaires de ce que signifie une bonne et une mauvaise administration dans la pratique. La première est que le Médiateur statue au cas par cas dans le cadre de ses enquêtes et qu'il en publie les résultats. La seconde consiste à adopter et à publier une loi ou un code de bonne conduite administrative, qui existe désormais dans la plupart des Etats membres.

Dès le début de son existence, le Médiateur fédéral s'est attaché à élaborer une grille de lecture transparente des normes utilisées pour l'évaluation des réclamations qui lui sont soumises.

Celle-ci a évolué au fil de sa pratique et de la confrontation avec la pratique des autres institutions d'ombudsman dans les Etats démocratiques.

Anciennement reprises sous l'appellation de « principes de bonne administration », ces normes recouvrent en réalité des exigences plus larges que celles dégagées par le Conseil d'Etat et la Cour de Cassation sous cette appellation, et ne se prêtent pas toutes à un contrôle de nature juridictionnelle, raison pour laquelle nous les avons requalifiées en « normes de bonne conduite administrative ».

Actuellement, le Médiateur fédéral se réfère à 15 normes de bonne conduite administrative. La liste des normes et leur définition sont susceptibles d'être affinées au fil du temps compte tenu de l'évolution de la jurisprudence, mais surtout des évolutions de la société dans laquelle le médiateur opère et qui se traduisent au travers des réclamations dont il est saisi.

Application conforme des règles de droit

L'administration agit en conformité avec les normes légales et réglementaires de portée générale et abstraite et dans le respect des droits fondamentaux des personnes.

Lorsque la règle n'est pas claire, l'administration veille à l'appliquer dans un sens conforme à l'esprit de la loi ou au sens qui lui est habituellement reconnu par la jurisprudence et la doctrine.

L'administration se doit également de respecter ses propres circulaires et instructions administratives pour autant qu'elles ne soient pas contraires aux dispositions légales et réglementaires.

Égalité

L'administration veille à respecter l'égalité de traitement entre les administrés et ne peut créer des distinctions illicites entre eux.

Les administrés se trouvant dans la même situation sont traités de la même manière. Les administrés se trouvant dans des situations différentes bénéficient de traitements différents. La situation s'apprécie au regard de la mesure envisagée.

Une différence de traitement peut être établie entre des catégories de personnes pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée compte tenu du but et des effets de la mesure critiquée. L'égalité n'est pas respectée lorsqu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

Impartialité

L'administration ne peut pas favoriser une partie aux dépens de l'autre pour quelque raison que ce soit. Cette impartialité suppose l'objectivité dans le traitement du dossier et implique l'absence d'intérêt - et même d'apparence d'intérêt - de l'administrateur actif dans la situation réglée.

Le traitement du dossier par l'administration ne peut pas être guidé par des intérêts personnels, familiaux ou nationaux, par des pressions extérieures, par des convictions religieuses, philosophiques ou politiques ; un fonctionnaire ne peut pas prendre part à une décision dans laquelle lui, ou l'un de ses proches, a des intérêts ou pourrait être perçu comme en ayant ; un fonctionnaire ne peut pas examiner un recours contre une décision s'il a contribué à prendre cette décision.

L'administration évite que sa décision soit influencée par les inconvénients que celle-ci pourrait engendrer dans le chef de l'une des parties.

Raisonné et proportionnalité

L'administration s'assure que sa décision est appropriée, proportionnée et équitable.

Le principe du raisonnable est enfreint lorsque l'administration a usé de sa liberté d'appréciation de manière manifestement déraisonnable. La décision de l'administration peut être qualifiée de manifestement déraisonnable lorsqu'elle n'est pas celle qu'aurait adoptée n'importe quel autre fonctionnaire normalement prudent et diligent placé dans les mêmes circonstances.

Pour respecter le principe de proportionnalité, le fonctionnaire normalement diligent veille à prendre la mesure qui paraît la plus respectueuse à la fois des intérêts de l'administré et des objectifs d'intérêt général poursuivis par son administration.

Lorsque l'application qui est faite par l'administration de la règle ou de la pratique administrative aboutit à une situation inéquitable pour l'administré, l'administration met tout en œuvre pour remédier à cette situation, tout en veillant à préserver l'égalité de traitement et à ne pas commettre d'excès de pouvoir.

Sécurité juridique

La sécurité juridique implique que les administrés soient en mesure de connaître le droit positif qui leur est applicable. Les citoyens doivent pouvoir anticiper et évaluer les conséquences juridiques des actes qu'ils posent et des comportements qu'ils adoptent. Ils doivent également pouvoir compter sur une certaine permanence de la réglementation et des pratiques administratives.

Pour préserver la sécurité juridique, l'administration s'efforce notamment de rassurer les administrés au sujet de règles qui leur sont applicables dans un délai raisonnable.

Par application du principe de sécurité juridique, le citoyen ne peut être tenu d'observer des règles qui ne font pas l'objet d'une publicité, ou qui font l'objet d'une publicité tardive, ou des décisions à portée individuelle qui ne leur ont pas été notifiées.

La sécurité juridique implique l'interdiction de l'application rétroactive des dispositions légales et réglementaires.

La sécurité juridique offre des garanties de traitement égal et impartial et restreint dès lors la liberté administrative et bannit l'arbitraire.

Confiance légitime

L'administration honore les attentes légitimes que son attitude constante, ses promesses ou ses décisions antérieures ont suscitées chez le citoyen.

L'attente suscitée doit être légitime. Sauf exception, la confiance légitime ne se déduit pas du mutisme de l'administration.

Droit d'être entendu

Toute personne a le droit de faire valoir ses observations oralement ou par écrit lorsque ses affaires sont en cause, même quand ce droit n'a pas expressément été prévu par la loi ou lorsque la loi n'impose pas à l'administration d'entendre l'administré préalablement à la décision qu'elle compte prendre. Ce droit doit pouvoir s'exercer à chaque étape de la procédure de prise de décision ainsi qu'après celle-ci, dans la limite du raisonnable.

Ce principe permet de préserver à la fois les intérêts du citoyen et ceux de l'administration : le citoyen en disposant de la possibilité de faire valoir ses arguments, l'administration en ayant la garantie d'une prise de décision en toute connaissance de cause.

Délai raisonnable

Toute demande doit être traitée par l'administration dans un délai raisonnable.

Le délai raisonnable s'apprécie au regard de la situation concrète envisagée : il sera fonction du caractère urgent de la demande, de sa complexité, ainsi que des éventuelles conséquences négatives pour le citoyen d'une réponse tardive. Ainsi, le délai raisonnable impose dans certaines circonstances à l'administration de prendre sa décision dans un délai plus court que le délai maximum prévu par la loi.

En l'absence de délai légal, la « Charte pour une administration à l'écoute des usagers » doit servir de ligne directrice à l'administration : lorsque l'administration n'est pas en mesure de répondre à une demande dans un délai de trois semaines, elle doit en informer la personne intéressée par l'envoi d'un accusé de réception et lui indiquer un délai approximatif de réponse. Elle doit s'efforcer de prendre sa

décision dans un délai de quatre mois, voire huit mois en cas de dossier particulièrement complexe.

Gestion consciencieuse

Toute administration doit agir et prendre ses décisions de manière consciencieuse. Cela implique tout d'abord qu'elle doit s'informer suffisamment pour prendre une décision en connaissance de cause.

L'administration doit disposer de toutes les données juridiques et factuelles nécessaires lors de la prise de décision.

Dans la prise de décision, l'administration doit s'attacher aux faits vérifiables, prendre en compte les dispositions applicables et tous les éléments pertinents dans le dossier, et écarter ceux qui ne le sont pas.

Le principe de précaution fait partie intégrante de l'exigence de gestion consciencieuse.

Coordination efficace

Les services publics doivent collaborer entre eux de manière efficace. Au sein d'un même service public, la communication doit être fluide afin d'assurer un échange d'informations optimal. Le citoyen ne peut être invité à produire des éléments alors que l'administration dispose ou pourrait aisément disposer des moyens de se les procurer elle-même.

Lorsque différentes administrations doivent collaborer, la coordination efficace passe par l'harmonisation des procédures et par un échange d'informations correct et rapide. Un accès réciproque aux banques de données, dans le respect des règles de protection de la vie privée, peut être nécessaire. Aucun service ne peut se retrancher derrière le silence d'un autre service pour justifier son abstention d'agir et doit mettre tout en œuvre pour obtenir la collaboration du service dont il dépend pour la bonne poursuite du dossier.

Motivation adéquate

Tout acte administratif doit être fondé sur des motifs qui doivent être acceptables et raisonnables, en droit comme en fait.

Les administrés doivent comprendre les raisons pour lesquelles ils reçoivent une décision déterminée, ce qui implique que la motivation doit être reprise dans la

décision qui leur est notifiée. Cette exigence va cependant au-delà de la seule motivation formelle et s'attache à la qualité de la motivation. Une décision bien motivée est une décision compréhensible. Le recours à des formulations standards ou trop générales est par conséquent inadéquat. Une motivation concise peut suffire si elle est claire et appropriée au cas de l'administré.

Information active

L'administration doit agir de manière transparente et informer spontanément le public de manière claire, objective et la plus étendue possible dans les limites autorisées par la loi.

L'information active cadre dans la mission de l'administration qui consiste à rendre les dispositions légales et réglementaires ainsi que les pratiques administratives, plus accessibles et compréhensibles au public le plus large. Cette information doit être correcte, complète, sans ambiguïté, efficace et actuelle.

L'administration doit utiliser un langage clair et compréhensible, sa communication doit être efficace. Elle doit veiller à utiliser des canaux de communication diversifiés et adéquats pour toucher le plus grand nombre de citoyens concernés.

Information passive

Sauf les exceptions prévues par la loi, lorsque le citoyen demande une information, celle-ci doit lui être fournie.

La demande d'information et sa réponse peuvent être formulées tant de manière écrite qu'orale. Pour autant que la loi l'autorise, l'administration utilise de préférence le moyen et le canal de communication privilégié par le citoyen.

Courtoisie

Lors de ses contacts avec les administrés, outre le respect des règles élémentaires de politesse généralement admises dans notre société, le fonctionnaire veille à conserver un ton professionnel dans son discours et dans ses attitudes, afin de préserver une relation interpersonnelle harmonieuse, respectueuse et empreinte d'humanité.

Le cas échéant, il fait œuvre pédagogique en expliquant les raisons pour lesquelles il ne peut accéder à la demande de son interlocuteur et tâche de l'orienter vers le

service compétent. En toute hypothèse, il s'attache à utiliser un langage compréhensible, adapté à la situation et empreint de neutralité.

Si l'administration s'est trompée ou n'a pas agi conformément aux attentes légitimes du citoyen, elle restaure la confiance du citoyen en l'administration en lui présentant des excuses.

Accès approprié

L'administration veille à maximiser l'accessibilité de ses services, de ses bureaux et de ses informations, en veillant à l'adéquation des heures d'ouverture des bureaux aux besoins du public concerné, à l'accessibilité téléphonique et à l'usage de canaux de communication variés. Elle s'efforce de recevoir les citoyens dans un environnement de travail approprié, de limiter les temps d'attente et d'améliorer la lisibilité des décisions et des documents administratifs et l'accès à l'information légale et réglementaire. Sans prétendre à l'exhaustivité, elle tend à vulgariser cette information pour la rendre compréhensible au plus grand nombre.

Une attention particulière doit être consacrée à l'accessibilité des bureaux aux personnes à mobilité réduite.


le Médiateur fédéral

Rue de Louvain 48 bte 6
1000 Bruxelles

T. 0800 99 961

T. 02 289 27 27

E. contact@mediateurfederal.be

www.mediateurfederal.be