



Cour des comptes



Traitement et gestion des déclarations à l'impôt des personnes physiques



Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants
Bruxelles, avril 2013



Cour des comptes

Traitement et gestion des déclarations à l'impôt des personnes physiques



Rapport adopté le 24 avril 2013
par l'assemblée générale de la Cour des comptes

Traitement et gestion des déclarations à l'impôt des personnes physiques

Depuis plusieurs années, l'Administration générale de la fiscalité (AGF) du SPF Finances fournit de sérieux efforts pour uniformiser, automatiser et accélérer autant que possible le traitement et la gestion des déclarations à l'impôt des personnes physiques (ci-après « déclarations IPP »).

Toutes les déclarations IPP encore déposées sur papier sont numérisées et intégrées dans le système Taxi avec les déclarations électroniques (introduites par Tax-on-web). Les services de taxation utilisent déjà cette application *back office* depuis 2005 pour traiter et enrôler les quelque six millions de déclarations IPP introduites chaque année.

Dans le cadre de cet audit, la Cour des comptes a souhaité réaliser une évaluation globale de cette première phase de traitement administratif des déclarations IPP. Son audit s'articule autour des grandes questions suivantes :

- Comment l'AGF s'est-elle organisée pour optimiser le traitement et la gestion des déclarations IPP?
- Cette organisation administrative a-t-elle permis d'optimiser le délai de traitement des déclarations IPP?
- Cette approche administrative présente-t-elle également des garanties suffisantes pour des enrôlements corrects et cohérents basés sur des données exactes et vérifiées?

Dans le cadre de cette dernière question, la Cour des comptes a prélevé un échantillon de dossiers afin de tester le fonctionnement de l'application Taxi dans la pratique.

Depuis l'introduction de la déclaration électronique (Tax-on-web) en 2003 et la numérisation des déclarations papier (Scanfin) en 2005, de nouveaux besoins administratifs sont apparus en matière de traitement des données de taxation. Un nouvel instrument a dès lors été développé à partir de l'exercice d'imposition 2005. Il s'agit de l'application Taxi, qui signifie « intégration des données de taxation ». Taxi vise essentiellement à mettre à la disposition des services taxateurs une infrastructure conviviale et adéquate pour les divers flux d'informations fiscales, dans laquelle les données de taxation issues des déclarations fiscales reçues sont confrontées aux données dont le fisc dispose déjà par d'autres canaux.

Pour que les dossiers soient tous traités de manière identique, Taxi applique une série de filtres d'enrôlement ciblés à toutes les déclarations. Celles qui ne génèrent aucun message d'erreur lors de cette phase sont automatiquement traitées par Taxi, sans qu'un agent taxateur intervienne. L'imposition est alors calculée et enrôlée automatiquement. En revanche, les déclarations qui génèrent un message d'erreur sont sélectionnées par Taxi pour être vérifiées par un agent taxateur. Son intervention, nécessaire dans ce cas, se limite toutefois à traiter les erreurs signalées par Taxi. L'agent ne vérifie pas l'ensemble du dossier.

La Cour des comptes estime que l'automatisation poussée de la gestion des déclarations IPP au moyen de Taxi représente un grand pas en avant. Les améliorations apportées à l'application depuis sa mise en route sont considérables et ont permis d'aboutir à un système performant. Cependant, tant le système en lui-même que son utilisation pourraient encore être améliorés.

Tout d'abord, la Cour a constaté que la consultation de Taxi à partir des bureaux locaux pose encore des problèmes pratiques. Apparemment, la capacité du serveur ne suffit pas pour utiliser Taxi à une vitesse acceptable lors de certaines périodes chargées. Par ailleurs, le système est parfois indisponible, en tout ou en partie, pendant une longue période. La Cour des comptes insiste donc auprès de l'AGF pour qu'elle garantisse la disponibilité permanente du système dans la pratique.

En outre, la Cour a relevé une série de lacunes dans le système et estime que sa convivialité pour l'agent taxateur pourrait encore être améliorée. Taxi pourrait notamment intégrer un lien direct vers un certain nombre de modèles de formulaires (demande de renseignements, avis de modification, etc.) ainsi que quelques sources d'informations complémentaires (par exemple, en matière de fiscalité immobilière).

Pour étendre les possibilités de contrôle interne, la Cour recommande aussi de conserver dans le système un certain nombre d'historiques utiles et d'employer de manière plus systématique le champ de remarques disponible dans Taxi. Les agents pourraient ainsi se référer rapidement aux constatations et remarques antérieures lors d'une vérification ultérieure.

Puisque les instructions administratives précisent que les agents taxateurs ne doivent résoudre à l'enrôlement que les contradictions filtrées par Taxi, le choix et la définition des filtres revêtent une importance capitale pour garantir l'exactitude des enrôlements. La Cour des comptes recommande dès lors que non seulement l'analyse de risques qui sert de base aux filtres activés, mais aussi les modifications de ces filtres soient soumises explicitement à l'approbation du collège de direction de l'AGF dans son ensemble. Elle préconise aussi d'en informer clairement les agents taxateurs qui doivent appliquer les filtres. Vu les constatations qu'elle a faites sur une série de dossiers non filtrés, la Cour juge qu'il convient également de prévoir une évaluation annuelle approfondie des filtres appliqués et un affinage de ceux-ci.

L'ampleur et la nature de ces filtres sont bien entendu déterminantes pour le volume d'anomalies à traiter et, dès lors, pour la vitesse à laquelle les enrôlements peuvent être effectués. La décision de désactiver, à partir de la période de contrôle 2010, les filtres de Taxi qui vont au-delà de ce qui est considéré comme de la simple gestion, reflète la nouvelle philosophie de contrôle adoptée à cet égard par le SPF Finances. Alors qu'auparavant, les déclarations IPP étaient contrôlées avant leur enrôlement, on évolue de plus en plus vers une scission entre gestion et contrôle. L'enrôlement est effectué en priorité après les tâches de gestion et les contrôles plus complexes sont reportés après l'enrôlement (post-enrôlements). Cette nouvelle approche a largement contribué à l'accélération substantielle du rythme d'enrôlement des déclarations IPP ces dernières années. La Cour des comptes recommande toutefois à l'AGF de préciser au contribuable que (la réception plus rapide de) l'avertissement-extrait de rôle n'implique pas encore l'approbation définitive de toutes les données de la déclaration.

Ensuite, la Cour a parfois relevé des différences importantes sur le plan du mode de contrôle, de l'intensité du contrôle et du respect des procédures entre les divers bureaux de taxation. Afin

de garantir une application (plus) uniforme de la législation fiscale par les différents bureaux et un meilleur respect de la procédure fiscale, la Cour insiste donc sur la nécessité, d'une part, de mettre à la disposition des services concernés des instructions claires et univoques et, d'autre part, d'assurer un suivi minutieux du contrôle de qualité dans le cadre du cycle administratif de gestion.

Enfin, dans ce rapport, la Cour des comptes met l'accent sur certains points spécifiques à améliorer, notamment concernant l'établissement de la fiche administrative de documentation relative aux rentes alimentaires.

| | |
|---|--|
| Chapitre 1 | |
| Introduction | 13 |
| 1.1 | Contexte général et justification 15 |
| 1.2 | Objet et portée de l'audit 15 |
| 1.3 | Méthode d'audit 16 |
| 1.4 | Déroulement de l'audit 16 |
| Chapitre 2 | |
| Organisation administrative | 17 |
| 2.1 | Organisation de l'établissement de l'impôt des personnes physiques 19 |
| 2.2 | Modes de dépôt des déclarations IPP 19 |
| 2.2.1 | Tax-on-web 19 |
| 2.2.2 | Déclaration IPP sur papier 21 |
| 2.2.3 | Proposition de déclaration simplifiée 22 |
| 2.3 | Gestion et traitement des déclarations via Taxi 24 |
| 2.3.2 | Fonctionnement des filtres Taxi 26 |
| 2.3.3 | Statistiques 28 |
| 2.4 | Réforme 28 |
| Chapitre 3 | |
| Rythme d'enrôlement | 31 |
| 3.1 | Cadre légal 33 |
| 3.2 | Rythme d'enrôlement 33 |
| 3.3 | Plans visant à accélérer le rythme d'enrôlement 35 |
| Chapitre 4 | |
| Exactitude des enrôlements | 37 |
| 4.1 | Filtres Taxi 39 |
| 4.2 | <i>Workflow auditing</i> 40 |
| 4.3 | Contrôle de qualité 41 |
| 4.4 | Évaluation des systèmes de contrôle interne 42 |
| Chapitre 5 | |
| Évaluation du système Taxi par échantillonnage | 43 |
| 5.1 | Contenu de l'échantillon 45 |
| 5.2 | Constitution de l'échantillon et méthode de travail 46 |
| 5.3 | Résultats de l'échantillonnage 47 |
| 5.3.1 | Observations générales 47 |
| 5.3.2 | Exonération des frais de déplacement domicile-lieu de travail 48 |
| 5.3.3 | Réduction d'impôt pour les dépenses faites en vue d'économiser l'énergie dans une habitation qui concernent l'isolation du toit, des murs et des sols 51 |
| 5.3.4 | Déduction des rentes alimentaires payées 52 |
| 5.4 | Problèmes constatés lors de l'échantillonnage 57 |

Chapitre 6**Conclusions 59**

| | | |
|-------|----------------------------|----|
| 6.1 | Rythme d'enrôlement | 61 |
| 6.2 | Exactitude des enrôlements | 61 |
| 6.2.1 | Filtres | 61 |
| 6.2.2 | Gestion et contrôle | 62 |
| 6.2.3 | Respect de la procédure | 62 |
| 6.2.4 | Différences locales | 63 |
| 6.3 | Système Taxi | 63 |

Chapitre 7**Recommandations 65**

| | | |
|-----|--|----|
| 7.1 | Analyse de risques en matière de filtres d'enrôlement | 67 |
| 7.2 | Traitement équitable et contrôle de qualité | 67 |
| 7.3 | Système Taxi | 67 |
| 7.4 | Relation avec le contribuable | 68 |
| 7.5 | Points d'amélioration spécifiques découlant de l'échantillonnage | 68 |

Annexe**Réponse du ministre des Finances 71**

Introduction

Chapitre

1

1.1 Contexte général et justification

À la demande de la commission d'enquête parlementaire sur les grands dossiers de fraude fiscale¹, la Cour des comptes a transmis en mai 2011 à la Chambre des représentants un rapport d'évaluation de la mise en œuvre de ses recommandations en matière de fraude fiscale².

Dans ce rapport, la Cour annonçait qu'elle suivrait en temps opportun les projets du SPF Finances visant une informatisation poussée et la mise en place d'une bonne gestion des risques. Plus spécifiquement, elle envisageait de réaliser un audit du traitement et de la gestion, par l'Administration générale de la fiscalité, des déclarations à l'impôt des personnes physiques, dans le cadre duquel elle examinerait aussi l'application *back office* Taxi.

1.2 Objet et portée de l'audit

L'Administration générale de la fiscalité fournit, année après année, de sérieux efforts pour uniformiser, informatiser et accélérer autant que possible la gestion des déclarations à l'impôt des personnes physiques (ci-après « déclarations IPP »). L'application *back office* Taxi met toutes les déclarations IPP à la disposition des services.

L'objectif de l'audit était de réaliser une évaluation globale de cette première phase de traitement administratif des déclarations IPP via l'application Taxi, qui permet le traitement automatique ou semi-automatique des quelque six millions de déclarations déposées chaque année.

Le traitement des déclarations IPP est assuré par les services de taxation IPP classiques. Les services centraux de l'Administration générale de la fiscalité compétents en la matière ont aussi été impliqués dans l'audit.

L'audit s'articule autour de trois questions :

- 1) Comment l'Administration générale de la fiscalité s'est-elle organisée pour optimiser le traitement des déclarations IPP ?
- 2) Cette organisation administrative a-t-elle permis d'optimiser le délai de traitement des déclarations IPP ?
- 3) Cette approche administrative présente-t-elle également des garanties suffisantes pour des enrôlements corrects et cohérents basés sur des données exactes et vérifiées ?

1 *Doc. parl.*, Chambre, 7 mai 2009, DOC 52 0034/004, Rapport de l'enquête parlementaire sur les grands dossiers de fraude fiscale.

2 Cour des comptes, *Évaluation de la mise en œuvre des recommandations de la Cour des comptes en matière de fraude fiscale*, rapport établi à la demande de la commission d'enquête parlementaire instituée en vue d'examiner les grands dossiers de fraude fiscale, Bruxelles, mai 2011. Disponible sur www.courdescomptes.be.

1.3 Méthode d'audit

La Cour des comptes a examiné divers documents administratifs (plans de management et d'action, instructions, statistiques, tableaux et graphiques, etc.) concernant la gestion et le traitement des déclarations IPP.

Elle s'est entretenue avec plusieurs acteurs principaux de l'Administration générale de la fiscalité chargés d'organiser le traitement et la gestion des déclarations IPP. Elle a clôturé l'audit par un échantillonnage limité dans le cadre duquel elle a examiné quelque 450 dossiers fiscaux individuels, répartis sur onze bureaux de contrôle locaux.

Sauf mention contraire, les tableaux et les graphiques se fondent sur des données du SPF Finances³.

Pour exécuter l'audit, elle a fait appel à la collaboration des agents concernés des services centraux de l'Administration générale de la fiscalité et des services de taxation IPP classiques. Ce rapport tient compte des réponses de l'administration.

1.4 Déroulement de l'audit

| | |
|------------------|---|
| 13 juillet 2011 | Annnonce de l'audit au ministre des Finances, au président du comité de direction du SPF Finances et à l'administrateur général de la Fiscalité du SPF Finances |
| septembre 2012 | Fin de l'audit |
| 21 novembre 2012 | Envoi de l'avant-projet de rapport au président du comité de direction du SPF Finances et à l'administrateur général de la Fiscalité du SPF Finances pour commentaire |
| 14 janvier 2013 | Réponse de l'Administration générale de la fiscalité |
| 18 mars 2013 | Réponse du ministre des Finances |

Dans sa réponse du 18 mars 2013, le ministre se rallie aux constatations de la Cour des comptes. Sa lettre figure en annexe de ce rapport.

³ Les chiffres indiqués dans le présent rapport peuvent très légèrement varier pour une même donnée, parce que les différents services du SPF Finances qui ont fourni les chiffres n'utilisent pas tous la même méthode de travail. Ces différences sont généralement imputables à une date d'enregistrement ou de calcul différente.

Organisation administrative

Chapitre

2

Le présent chapitre aborde la première question d'audit, à savoir la manière dont l'Administration générale de la fiscalité s'est organisée pour optimiser le traitement des déclarations IPP.

2.1 Organisation de l'établissement de l'impôt des personnes physiques

Pour le moment, un contribuable peut remplir sa déclaration d'impôts de quatre manières :

- via une « déclaration papier » classique ;
- via une déclaration électronique qu'il introduit lui-même dans Tax-on-web (Tax-on-web-citoyen) ;
- via une déclaration électronique qu'il fait introduire par son mandataire dans Tax-on-web (Tax-on-web-mandataire) ;
- avec l'aide d'un fonctionnaire qui introduit la déclaration directement sous forme électronique dans Tax-on-web (Tax-on-web-fonctionnaire).

Certaines catégories de contribuables sont exemptées de l'obligation de déclaration. Ils reçoivent une proposition de déclaration simplifiée.

Toutes les déclarations qui sont encore rentrées sur papier sont numérisées dans les centres de numérisation.

Les données des déclarations papier numérisées sont introduites dans l'application Taxi, tout comme les données des déclarations électroniques (Tax-on-web) et des propositions de déclaration simplifiée.

Sur la base de vérifications automatiques, Taxi prépare certaines déclarations directement pour enrôlement, sans aucune intervention d'un agent taxateur (enrôlement automatique). L'application « bloque » les déclarations qui, sur la base de filtres d'enrôlement, présentent des contradictions, c'est-à-dire que ces déclarations devront être vérifiées et, au besoin, rectifiées.

Une fois que l'agent a procédé à la vérification et a apporté les éventuelles rectifications, il débloque le dossier et le prépare en vue de son enrôlement.

L'avertissement-extrait de rôle est enregistré électroniquement et l'exemplaire destiné au contribuable est imprimé.

2.2 Modes de dépôt des déclarations IPP

2.2.1 Tax-on-web

Afin de moderniser, rationaliser et automatiser la gestion et le traitement des déclarations IPP au sein des services de taxation, l'administration a commencé par numériser les déclarations papier.

C'est ainsi que Tax-on-web a été développé. Il s'agit de l'application en ligne qui devait permettre au citoyen d'introduire sa déclaration IPP via internet.

Ce système a été mis à disposition pour la première fois en 2003 (exercice d'imposition 2003 – revenus 2002). Au cours de cette première phase, le système ne concernait que la partie 1 de la déclaration, de sorte que la portée et le groupe-cible sont restés limités. Seules 57.688 déclarations ont été introduites par voie électronique⁴.

Depuis lors, Tax-on-web a fait l'objet année après année d'améliorations et d'extensions, de manière à devenir l'application actuelle. Elle s'adresse à trois types d'utilisateurs, qui disposent chacun de leur propre page d'accueil et de leurs propres possibilités :

- le contribuable (Tax-on-web-citoyen) ;
- les mandataires (Tax-on-web-mandataire) ;
- les fonctionnaires (Tax-on-web-fonctionnaire).

Tax-on-web-citoyen

Les salariés et les fonctionnaires, les pensionnés, les chômeurs, les étudiants, les titulaires d'une profession libérale, les commerçants, les artisans, les chefs d'entreprise et les contribuables qui sont imposés sur une base forfaitaire peuvent, sauf exceptions, déclarer leurs revenus à l'impôt des personnes physiques en Belgique via Tax-on-web.

L'accès à Tax-on-web est strictement protégé : la Taxbox personnelle est uniquement accessible après authentification par carte d'identité électronique ou par *token*, à l'aide d'un code d'accès personnel à demander au SPF Technologie de l'information et de la communication (Fedict) sur la base des données figurant sur la carte d'identité et la carte SIS.

Tax-on-web offre de nombreux avantages au citoyen : le formulaire de déclaration est en grande partie prérempli, les erreurs les plus fréquentes sont signalées immédiatement et le SPF Finances confirme automatiquement la réception de la déclaration. En outre, Tax-on-web donne d'emblée une première estimation du calcul des impôts dus avec, si elle est souhaitée, une optimisation.

Tax-on-web-mandataire

Tax-on-web offre aux comptables, consultants fiscaux ou comptables-fiscalistes la possibilité de s'enregistrer en tant que gestionnaire local. Ensuite, ils peuvent également introduire par internet les déclarations à l'impôt des personnes physiques de leurs clients qui souhaitent les mandater à cet effet.

Tax-on-web-fonctionnaire

L'application Tax-on-web-fonctionnaire a été conçue pour permettre aux agents taxateurs à qui une aide a été demandée pour remplir la déclaration d'introduire directement celle-ci par voie électronique.

Cette application constitue une situation gagnant-gagnant tant pour l'administration que pour le contribuable. Celui-ci peut se rendre dans n'importe quel bureau de taxation, aux permanences communales, aux endroits où le *fiscobus* s'arrête et dans différents centres commerciaux pour faire introduire gratuitement sa déclaration par un fonctionnaire via

⁴ Administration générale des impôts et du recouvrement, *Rapport annuel 2003*, chapitre II, 2.4 Tax-on-web.

Tax-on-web. Il reçoit une preuve de dépôt de sa déclaration qui résume les données complétées. L'administration dispose ainsi immédiatement de déclarations électroniques, ce qui facilite le traitement automatique.

Utilisation de Tax-on-web

Depuis sa première utilisation pour l'exercice d'imposition 2003, Tax-on-web a subi une grande évolution, comme le montre le tableau ci-après :

Tableau 1 – Évolution des déclarations IPP introduites via Tax-on-web (années d'imposition 2003-2011)

| Exercice d'imposition | Tax-on-web-citoyen | Tax-on-web-mandataire | Tax-on-web-fonctionnaire | Total |
|-----------------------|--------------------|-----------------------|--------------------------|------------------|
| 2003 | 57.727 | 0 | 0 | 57.727 |
| 2004 | 92.664 | 49.232 | 26.922 | 168.818 |
| 2005 | 130.319 | 251.636 | 193.050 | 575.005 |
| 2006 | 160.253 | 422.154 | 439.605 | 1.022.012 |
| 2007 | 212.541 | 564.512 | 580.199 | 1.375.252 |
| 2008 | 303.382 | 683.920 | 725.614 | 1.712.916 |
| 2009 | 684.667 | 849.682 | 965.116 | 2.499.465 |
| 2010 | 967.107 | 984.567 | 1.098.094 | 3.049.768 |
| 2011 | 1.115.576 | 1.050.915 | 992.112 | 3.158.603 |

Alors qu'au cours des premières années, le succès de Tax-on-web était clairement imputable aux volets mandataire et fonctionnaire, de plus en plus de citoyens utilisent aussi le système depuis l'exercice d'imposition 2009.

Actuellement, environ la moitié des déclarations sont introduites via Tax-on-web, réparties de manière pratiquement égale entre les trois piliers.

2.2.2 Déclaration IPP sur papier

L'administration était, certes, consciente que la déclaration électronique constituait un moyen d'avenir, mais elle est partie de l'hypothèse que tous les contribuables n'abandonneraient pas directement la déclaration papier à laquelle ils étaient habitués. C'est pourquoi elle a entamé, à partir de l'exercice d'imposition 2005, la numérisation des déclarations IPP introduites sur papier. La numérisation de ces déclarations était en effet une condition nécessaire afin de pouvoir les traiter automatiquement de la même manière que les déclarations introduites via Tax-on-web. L'administration manquait de temps et de moyens pour introduire les données manuellement.

Grâce à la procédure de numérisation (Scanfin), l'administration a pu mettre beaucoup plus rapidement les déclarations papier à la disposition des services de taxation en vue du calcul et de l'enrôlement de l'impôt.

Pour l'exercice d'imposition 2011, les déclarations numérisées étaient déjà disponibles en novembre 2011.

Grâce au succès de Tax-on-web, le nombre de déclarations à numériser a diminué chaque année. Ainsi, les déclarations numérisées sont passées de 4.228.604 pour l'exercice d'imposition 2005 à 2.032.420 pour l'exercice 2011, ce que montre le tableau suivant :

Tableau 2 – Évolution du nombre de déclarations IPP numérisées (exercices d'imposition 2005-2011)

| 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 4.228.604 | 3.833.084 | 3.994.521 | 3.873.084 | 3.479.481 | 2.934.428 | 2.032.420 |

2.2.3 Proposition de déclaration simplifiée

Cette nouvelle forme de déclaration a vu le jour à la suite du constat que de nombreux contribuables qui s'adressaient chaque année aux fonctionnaires des Finances pour remplir leur déclaration disposaient d'un profil fiscal simple. Leur situation fiscale restait « stable » année après année et leur déclaration ne contenait que des données dont l'administration disposait déjà. Si l'administration pouvait dispenser ces contribuables de leur obligation de déclaration et leur envoyer une proposition de déclaration sur la base des données fiscales connues, cela représenterait une simplification administrative considérable.

À cette fin, le projet « proposition d'imposition » a été prévu dans le plan de management intégré 2010. Un certain profil de contribuables qui se rendaient jusqu'alors au bureau de taxation pour compléter leur déclaration IPP recevrait, sur la base d'un projet pilote délimité, une proposition d'imposition à la place d'une déclaration classique. Ensuite, une analyse d'opportunité étayée serait réalisée pour déterminer si cela répondait aux attentes réelles du contribuable, quelle en serait l'influence sur les autres services et quels en seraient les coûts/bénéfices concrets⁵.

Dans le cadre du projet pilote, une telle proposition d'imposition a été envoyée à un groupe test de 4.646 pensionnés. Les résultats furent étonnants : seuls 3,5 % des contribuables concernés ont voulu apporter une rectification ou une modification. En outre, la charge de travail pour les 96,5 % de propositions restantes, qui ont pu être traitées sans correction, a diminué de 90 % grâce à l'automatisation maximale de ces dossiers⁶.

Cette constatation a conduit à la priorité suivante dans le plan de management intégré 2011 :

« Proposition de déclaration simplifiée

Après une évaluation positive de la proposition d'imposition qui a été envoyée en 2010 à un groupe cible bien défini et plutôt limité, le groupe cible pour l'EX 2011 est étendu aux contribuables qui bénéficient entre autres de pensions, allocations de chômage et/ou indemnités de maladie-invalidité. Cela signifie une augmentation significative du groupe cible (environ 725.000) qui pourra bénéficier de cette prestation de service et de cette simplification administrative (ils ne devront en effet plus déposer de déclaration). De plus, ce projet contribue

⁵ SPF Finances, *Plan de management intégré 2010*, 15 décembre 2009, projet Koz.P.FISC.01, p. 29, www.minfin.fgov.be/PORTAIL2/fr/downloads/modernisation/ict/plan-modernisation-fr.pdf.

⁶ SPF Finances, *Rapport annuel 2010*, p. 13.

à la stratégie qui est retenue en matière de gestion (automatisation maximale). À partir de 2011, nous ne parlons plus de 'proposition d'imposition', mais d'une 'proposition de déclaration simplifiée' »⁷.

Après la modification de la loi⁸ requise pour étendre le groupe cible, 724.019 contribuables ont été dispensés de l'obligation de déclaration pour l'exercice d'imposition 2011. L'administration centrale leur a envoyé une proposition de déclaration simplifiée entre le 21 avril et le 4 mai 2011. Cette proposition contient le calcul détaillé de l'imposition sur la base des données fiscales que possède le fisc pour l'exercice d'imposition 2011. Le contribuable qui constate que la proposition est correcte ne doit plus rien faire. Il reçoit automatiquement son avertissement-extrait de rôle sur la base des données reprises dans la proposition. S'il n'est pas d'accord, il peut introduire des modifications via Tax-on-web, renvoyer le formulaire de réponse par la poste ou s'adresser au bureau de taxation compétent.

Le résultat de ce projet est globalement positif. Quelque 87 % des propositions de déclaration simplifiée ont été acceptées sans plus par le contribuable. Par ailleurs, 5,5 % d'entre elles ont été adaptées par l'administration, principalement en raison de la non-application de la réduction pour handicap. L'absence initiale de mention de cette réduction résultait d'une lacune dans l'échange de données entre le fisc et la Banque-Carrefour de la sécurité sociale. Il y a été remédié entretemps. Les 7,5 % de propositions restantes ont été modifiées sur initiative du contribuable. La plupart des contribuables qui ont contacté le fisc souhaitent bénéficier de réductions sur la base de données dont le fisc n'avait pas connaissance et qu'il ne pouvait donc pas accorder automatiquement, comme des dépenses relatives à des investissements économiseurs d'énergie ou à des dons.

Vu le succès des projets pilotes lors des exercices d'imposition 2010 et 2011 et dans le cadre de la poursuite de la simplification administrative, le groupe cible a une nouvelle fois été sensiblement étendu pour l'exercice d'imposition 2012 pour atteindre au moins 1,4 million de contribuables. À cet effet, les critères d'envoi d'une proposition de déclaration simplifiée ont été étendus à l'ensemble des pensions visées à la case V, A, de la déclaration (l'ensemble des pensions, rentes, indemnités légales pour cause d'incapacité permanente, capitaux et valeurs de rachats). On a aussi instauré le principe selon lequel une fois qu'un contribuable figure dans le groupe cible, il continue – sous certaines conditions – à en faire partie à l'avenir⁹.

Ce principe s'explique par la volonté explicite de mettre en place un système permanent d'envoi d'une proposition de déclaration simplifiée à un groupe cible plus étendu de contribuables et d'ainsi contribuer à la simplification administrative.

⁷ SPF Finances, *Plan de management intégré 2011*, p. 44,

www.minfin.fgov.be/portailz/fr/downloads/modernisation/management/management-plan-11-07-25.pdf.

⁸ Article 306 du CIR 92 et article 178/1 AR/CIR 92, inséré par l'article 2 de l'arrêté royal du 23 mars 2011 (entrée en vigueur à partir de l'exercice d'imposition 2011).

⁹ Article 178, § 4, AR/CIR 92, modifié par l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 22 avril 2012.

2.3 Gestion et traitement des déclarations via Taxi

Depuis l'introduction de la déclaration électronique (Tax-on-web) en 2003 et la numérisation des déclarations papier (Scanfin) en 2005, de nouveaux besoins administratifs sont apparus au niveau du traitement des données de taxation. C'est la raison pour laquelle un nouvel instrument a été développé à partir de l'exercice d'imposition 2005. Il s'agit de l'application Taxi, qui signifie « intégration des données de taxation ».

Par un portail double, Taxi offre, d'une part, au chef de service une aide lors de l'élaboration du plan de travail et, d'autre part, à l'agent taxateur un instrument de gestion des dossiers qui lui ont été attribués.

En résumé, le système poursuit les objectifs suivants :

- prévoir une infrastructure adéquate tant pour les données de taxation numérisées que pour Tax-on-web ;
- adapter et restructurer le flux de données entre les différentes banques de données de l'administration ;
- créer les flux d'informations garantissant une mise à jour continue des données ;
- mettre à la disposition des services taxateurs une application conviviale et adaptée à leurs besoins avec laquelle ils peuvent gérer et traiter les dossiers des contribuables de manière identique, peu importe leur origine (Tax-on-web, Scanfin...).

Par ailleurs, cette application informatique remplace aussi les statistiques périodiques manuelles en les automatisant et sert d'instrument de suivi des activités de taxation et d'enrôlement pour le management.

Globalement, le système Taxi vise surtout à créer une (infra)structure adéquate et conviviale pour les divers flux d'informations fiscales, dans laquelle les données de taxation des déclarations fiscales reçues sont confrontées avec les données dont le fisc dispose déjà via d'autres canaux.

L'agent taxateur peut, via le numéro national, rechercher le dossier d'un contribuable dont il est chargé. Un tableau apparaît automatiquement sur son écran. Il se compose des trois colonnes suivantes :

- La première colonne contient les données de la déclaration reçue (celle-ci peut éventuellement être visualisée en cliquant sur une icône distincte, tout comme les éventuelles annexes à la déclaration).
- La deuxième colonne mentionne les données de base dont l'administration fiscale dispose déjà : les données de Belcotax¹⁰ (rémunérations, pensions, etc.), certaines données de l'exercice d'imposition précédent (revenu cadastral, etc.) et un certain nombre de données administratives (par exemple, des données personnelles, comme l'état civil, les enfants à charge, etc.).

¹⁰ L'application Belcotax-on-web (BOW) offre aux employeurs et autres débiteurs de revenus la possibilité de remplir de manière informatisée les obligations imposées par l'article 92 de l'AR/CIR 92 concernant l'introduction des fiches fiscales 281 et des relevés 325.

- La troisième colonne reprend le « record 1 », c'est-à-dire les données sur la base desquelles l'enrôlement pourrait être effectué.

À gauche de ces trois colonnes figurent les codes de la déclaration pour lesquels des données sont disponibles.

Outre ces données de taxation disponibles dès l'ouverture du dossier, il est aussi possible d'ouvrir un lien vers les données de Belcotax de l'exercice d'imposition précédent et vers les données de Taxi de l'année précédente (Taxi N-1).

Par ailleurs, l'examen global de la situation fiscale d'un contribuable est facilité grâce à l'accès direct de l'agent taxateur à une série d'autres applications et banques de données, comme notamment :

- le répertoire *personnes physiques* : il s'agit d'un fichier basé sur le registre national et développé pour l'Administration des impôts directs qui reprend les données d'identité des contribuables soumis à l'IPP ;
- le fichier *exercice d'imposition*, qui est élaboré chaque année en février sur la base du répertoire *personnes physiques* et qui contient plutôt des données fiscales, comme le contrôle fiscal compétent, la personne à qui la déclaration doit être envoyée, etc. ;
- le fichier des versements anticipés ;
- la banque de données de la taxe de circulation ;
- le fichier relatif à la cotisation spéciale de sécurité sociale ;
- *Cadnet* : une banque de données du SPF Finances qui contient le patrimoine immobilier de chaque personne physique et morale (notamment, identification et nature du bien, revenu cadastral, portée du droit et dernière situation) ;
- *e-notariat* : un système de notification électronique entre le SPF Finances et les notaires ;
- *Websigna* : cette application permet de consulter et rechercher les données d'identité des assujettis à la TVA.

Divers autres projets sont en cours pour étendre les possibilités de recherche et la convivialité du système en intégrant des sources d'informations complémentaires dans le portail Taxi-agent. Ainsi, on ne connaît pas pour le moment la situation exacte et actuelle concernant la possession de biens immobiliers. En effet, dans la colonne reprenant les données de base, l'agent taxateur ne voit que les données relatives aux revenus immobiliers qui ont été repris des enrôlements de l'exercice d'imposition précédent. La fiche Belcotax récapitulative¹¹ lui permet, certes, de vérifier les biens immobiliers qu'un contribuable déterminé possède, mais ces données ne sont actuellement pas assez détaillées pour pouvoir contrôler la déclaration (la fiche ne mentionne, par exemple, pas si l'habitation est utilisée en partie à des fins professionnelles ; elle ne contient pas davantage de détails concernant la partie dont l'intéressé est propriétaire pour les biens immobiliers en indivision).

¹¹ Cette dénomination utilisée par l'administration prête quelque peu à confusion, parce que cette fiche contient non seulement des données de Belcotax, mais aussi des données personnelles, des données cadastrales relatives aux biens immobiliers et des données relatives aux véhicules provenant de la Direction de l'immatriculation des véhicules (DIV).

2.3.2 Fonctionnement des filtres Taxi

Afin d'assurer un traitement identique de tous les dossiers, Taxi applique à toutes les déclarations une série de filtres d'enrôlement ciblés. Ces filtres ont été répartis théoriquement entre *règles de validation*, *erreurs bloquantes*, *business rules simples* et *business rules sur deux exercices d'imposition*.

Les *règles de validation* sont les règles qui vérifient si tous les codes nécessaires au calcul de l'impôt figurent (correctement) dans la déclaration. Ces règles déterminent par exemple que la donnée mentionnée au code X implique aussi une donnée au code Y, que la donnée du code X ne peut pas être supérieure à celle du code Y, que la donnée reprise au code X n'est pas possible vu les données figurant aux codes Y et Z, etc.

Les *erreurs bloquantes* sont les erreurs qui empêchent le traitement automatique du dossier, par exemple, parce que la déclaration n'a pas été signée, que le numéro de compte n'est pas correct ou que le contribuable n'en est pas titulaire, ou encore parce que des données non numériques ont aussi été identifiées sur la déclaration.

Les *business rules simples* concernent les données facilement contrôlables, comme les charges de famille, le remboursement des frais de déplacement entre le domicile et le lieu de travail, les versements dans le cadre des titres-services, les amortissements de capital ou les intérêts d'emprunts, etc.

Les *business rules sur deux exercices d'imposition*, enfin, portent sur les données qui requièrent un contrôle plus complexe. Il s'agit principalement de données afférentes à des travailleurs salariés qui souhaitent déclarer leurs frais professionnels réels et de données afférentes à des chefs d'entreprise et des contribuables qui perçoivent des bénéfices ou des profits. Il s'agit par exemple des frais professionnels des dirigeants d'entreprise, des plus-values de cessation, des déficits indiciaires, etc.

Si une déclaration traverse tous ces filtres d'enrôlement sans générer d'erreur, elle est automatiquement traitée via Taxi, sans l'intervention d'un fonctionnaire. L'imposition est calculée et enrôlée automatiquement. La seule exception à cet enrôlement automatique concerne les dossiers pour lesquels le *workflow auditing* est entamé (voir le point 4.2 ci-après). Les déclarations qui génèrent un message d'erreur sont retenues par Taxi pour être vérifiées par un agent taxateur. L'intervention d'un agent est donc nécessaire dans ces cas-là, mais se limite, conformément aux instructions, à traiter les erreurs signalées par Taxi. Elle n'implique pas de vérifier l'ensemble du dossier.

Cette méthode de travail a fait l'objet d'une question parlementaire adressée au ministre des Finances¹². Cette question consistait à savoir si, en pratique, la règle n'est plus que l'administration contrôle l'intégralité de la déclaration avant de faire connaître au contribuable son intention de rectifier sa déclaration et si, dans l'affirmative, il ne serait pas plus efficace, tant pour le contribuable que pour l'administration, de contrôler l'intégralité de la déclaration. Le ministre a répondu que, dans le cadre d'une gestion des risques performante, la vérification des déclarations n'implique pas nécessairement d'examiner tous les éléments

¹² Chambre, 7 novembre 2011, QRVA 53 047, Question n° 607 de M. Karel Uyttensprot au vice-Premier ministre et ministre des Finances et des Réformes institutionnelles, p. 29-31.

que celles-ci comportent et que l'examen de certains éléments de la déclaration ne vaut pas approbation des éléments non vérifiés.

Cette méthode de travail peut effectivement susciter des imprécisions et une insécurité juridique pour le contribuable qui ne sait pas quels éléments de sa déclaration ont été examinés. Il n'a pas de certitude que le fait d'avoir reçu une imposition implique que les données de sa déclaration ont été acceptées et que son dossier a été clôturé.

Le fait de travailler avec des listes « post-enrôlement » renforce encore cette incertitude.

Pour accélérer l'enrôlement, la vérification des erreurs signalées a de plus en plus été limitée aux anomalies qui pouvaient être rectifiées facilement et rapidement (gestion et traitement des déclarations) en reportant les contrôles plus complexes, qui requièrent davantage de temps.

Ainsi, pour les exercices d'imposition 2008 (Taxi 2008) et 2009 (Taxi 2009), les dossiers relatifs aux indépendants qui étaient initialement bloqués par les filtres Taxi et concernaient la partie 2 de la déclaration « bénéfiques et profits » et qui n'avaient pas encore fait l'objet d'un contrôle repris en tant que tel dans les statistiques ont été mis à la disposition des services de taxation via une liste distincte « post-enrôlement bénéfiques et profits » dans le cadre du programme de contrôle 2010-2011.

À partir de l'exercice d'imposition 2010 (Taxi 2010), seuls les filtres d'enrôlement relatifs aux anomalies simples ont encore été appliqués directement par Taxi. Les filtres plus complexes ont été désactivés et le contrôle y afférent a été reporté au programme de contrôle 2012 par le biais d'actions de contrôle spécifiques « post-enrôlement ». Ces actions « post-enrôlement » portent sur trois catégories de contribuables : les travailleurs salariés qui déclarent leurs frais professionnels réels, les dirigeants d'entreprise et les indépendants.

Alors que l'administration répondait encore à la Cour en 2010¹³ que « l'application Taxi a mis en place des [...] business rules destinées à évaluer a priori si une déclaration de salarié comportant des frais réels peut ou non être enrôlée avec un minimum d'assurance quant au caractère déductible desdits frais », on constate que cette approche est entretemps déjà dépassée. En effet, le contrôle s'effectue a posteriori par un post-enrôlement.

D'une manière générale, la Cour des comptes constate qu'à partir de l'exercice d'imposition 2010, la déclaration d'un contribuable qui contient des anomalies détectées par la première série de « filtres de gestion »¹⁴ et par la deuxième série de « filtres de contrôle »¹⁵ est, en principe, soumise deux fois à un contrôle, une fois dans le cadre de la gestion et du traitement de la déclaration via Taxi, et une fois dans le cadre des actions de contrôle ultérieures.

13 Réponse de l'administration à la question de la Cour au sujet des résultats de l'examen des dossiers tests « frais professionnels réels des travailleurs salariés », reprise en annexe au rapport d'évaluation de la mise en œuvre de ses recommandations en matière de fraude fiscale, p. 57. Disponible sur www.courdescomptes.be.

14 Il s'agit des filtres d'enrôlement qui ont trait aux anomalies simples (*règles de validation, erreurs bloquantes et business rules simples*).

15 Il s'agit des filtres d'enrôlement plus complexes qui requièrent un vrai contrôle (*business rules sur deux exercices d'imposition*).

2.3.3 Statistiques

Comme mentionné ci-avant, à partir de Taxi 2010, les filtres appliqués immédiatement sont censés concerner des anomalies simples, dont la rectification peut être considérée comme une mise en ordre. Ce n'est que si un contrôle conforme à la définition en vigueur¹⁶ est malgré tout effectué que celui-ci est repris dans les statistiques.

Il s'agit là d'une différence par rapport à Taxi 2009 où tous les blocages, sans distinction, devaient être repris comme contrôles dans les statistiques.

À partir du programme de contrôle 2012, tous les services doivent d'ailleurs abandonner les anciennes typologies de contrôle (mise en ordre, contrôle (de gestion), vérification approfondie) et utiliser les quatre nouvelles typologies décrites dans Coperfin : contrôle ponctuel, contrôle ciblé, contrôle de suivi et contrôle d'orientation.

Les rectifications des anomalies simples effectuées dans le cadre de Taxi sont dorénavant reprises dans la catégorie « gestion »¹⁷ des statistiques.

La modification permanente des typologies de contrôle entrave la comparaison entre les chiffres de « contrôle » des années successives.

2.4 Réforme

Pendant la transition des anciennes structures (Administration de la fiscalité des entreprises et des revenus – Afer, Administration des impôts directs, Administration de la TVA, de l'enregistrement et des domaines – secteur TVA) vers la nouvelle Administration générale de la fiscalité, composée des administrations Particuliers, PME et GE¹⁸, le traitement, la gestion et le contrôle des déclarations IPP continuent à être assurés par les services de taxation classiques en matière d'IPP.

Conformément au plan de management intégré 2011, il convient d'introduire dans ces services des ensembles de tâches séparés pour faciliter le passage à la nouvelle structure et plus particulièrement la séparation claire entre le groupe cible Particuliers et le groupe cible PME¹⁹ ainsi que la distinction entre les tâches de gestion et les tâches de contrôle²⁰.

La méthode de travail décrite ci-avant, dans laquelle Taxi se limite aux filtres d'enrôlement absolument nécessaires dans le cadre des activités de gestion, tandis que les filtres plus complexes qui doivent être conservés pour réaliser le programme de contrôle sont repor-

¹⁶ Un contrôle examine la réalité et l'exactitude d'un ou de plusieurs éléments d'une déclaration. Un contrôle requiert toujours un contact avec le contribuable ou avec des tiers. Un contrôle se clôture toujours par un rapport de vérification et l'introduction d'un ou de plusieurs bordereaux de données (instruction Management de la performance 33/2009 du 25 août 2009).

¹⁷ « On appelle gestion l'encodage des données d'une déclaration dans le but de son enrôlement et de la prévention de la prescription. Cela implique que l'on vérifie préalablement si la déclaration est valable et, dans le cas contraire, que les mesures nécessaires ont été prises pour corriger ce défaut. », instruction AGFisc n°2/2012 du 5 janvier 2012.

¹⁸ Grandes entreprises.

¹⁹ Le groupe cible de l'administration Particuliers se compose des travailleurs salariés, des pensionnés et des dirigeants d'entreprises, tandis que le groupe cible des centres PME en matière d'IPP se compose des indépendants et des titulaires d'une profession libérale.

²⁰ Administration générale de la fiscalité, *Plan de management intégré 2011, priorités pour 2011*, p. 51.

tés, constitue une première amorce de la séparation des tâches de gestion et de contrôle. Alors que la gestion et le contrôle sont, pour le moment, encore effectués par les mêmes agents taxateurs à des moments différents, l'objectif est qu'à terme, ces deux tâches soient réalisées de manière distincte par des agents différents. À cet effet, les dix-huit centres Particuliers et les 27 centres PME à créer seront chaque fois constitués de deux sections : une section gestion et une section contrôle.

Rythme d'enrôlement

Chapitre

3

Le présent chapitre est consacré à la deuxième question d'audit, c'est-à-dire celle de savoir si l'organisation administrative décrite ci-avant a permis d'optimiser le délai de traitement des déclarations IPP.

3.1 Cadre légal

En ce qui concerne les impôts directs, la date d'enrôlement est celle à laquelle la dette d'impôt devient exigible. En déclarant le rôle fiscal exécutoire, l'administration fiscale crée un titre (exécutoire) légal, qui servira à percevoir et recouvrer l'impôt. Cette date exécutoire du rôle est déterminante pour examiner si l'imposition a été établie dans le délai d'imposition fixé par la loi²¹.

Conformément à l'article 359 du CIR 1992, le délai normal dans lequel l'impôt doit être établi (enrôlé) est fixé au 30 juin de l'année suivant l'exercice d'imposition²². Cette date peut donc être considérée comme l'échéance cruciale des travaux de taxation. En effet, si l'impôt n'a pas été enrôlé dans les délais, la déchéance intervient, de sorte que les pré-comptes et les versements anticipés doivent être remboursés²³. L'organisation administrative et la planification des activités de taxation se basent, dès lors, en premier lieu sur cette date ultime d'enrôlement fixée par la loi. Ainsi, l'administration dispose, en principe, pour la plupart des déclarations IPP, d'un délai d'enrôlement de onze à douze mois, débutant en juillet-août de l'exercice d'imposition et se terminant à la fin du mois de juin de l'exercice d'imposition +1. Cependant, attendre la fin de cette période et procéder à un enrôlement en masse ne témoigneraient pas d'une bonne gestion. Afin d'assurer un déroulement optimal des travaux d'enrôlement, l'administration se base sur le principe d'un enrôlement aussi rapide que possible de l'impôt, suivant le principe du « premier entré-premier sorti », selon lequel les premières déclarations rentrées dans une même catégorie de dépôt (par exemple, Tax-on-web-citoyen) sont traitées en premier lieu.

3.2 Rythme d'enrôlement

Pour garantir un traitement administratif efficace des quelque six millions de déclarations IPP, il est essentiel d'automatiser au maximum toutes les tâches routinières ou les tâches à valeur ajoutée limitée. L'élément fondamental en l'occurrence est l'enregistrement des données des déclarations. La déclaration électronique, la numérisation des déclarations papier et le système des propositions de déclaration simplifiée ont rendu l'intervention manuelle d'un agent taxateur qui introduit les données des déclarations quasi superflue. L'intégration depuis 2006 de ces données dans l'application *back office* Taxi a en outre permis de supprimer l'intervention d'un agent pour l'enrôlement de nombreuses déclarations ou de limiter, en principe, cette intervention à la résolution de contradictions ou d'anomalies dans les déclarations bloquées par l'application.

²¹ L'avertissement-extrait de rôle ne constitue que la notification formelle de l'imposition au contribuable, dont la forme n'est pas prescrite par la loi.

²² Il existe aussi le délai d'imposition *exceptionnel* de trois ans qui débute le 1^{er} janvier de l'exercice d'imposition et qui est appliqué en cas d'absence de déclaration, de remise tardive de celle-ci ou lorsque l'impôt dû est supérieur à celui qui peut être déduit de la déclaration (article 354, alinéa 1^{er}, CIR 92). En cas de fraude, le délai d'imposition de trois ans est prolongé de quatre ans (article 354, alinéa 2, CIR 92).

²³ Voir Tiberghien, *Manuel de droit fiscal 2010-2011*, n° 1763.

Comme il ressort des statistiques de ces dernières années, cette automatisation poussée de la gestion a clairement permis d'accélérer le processus d'enrôlement. Ainsi, fin 2011, l'administration avait finalement pu envoyer plus de cinq millions d'avertissements-extraits de rôle (5.031.984 articles d'enrôlement) pour l'exercice d'imposition 2011 (revenus 2010). Ce chiffre représente plus d'un million d'avertissements-extraits de rôle en plus que fin 2010 (3.957.671), et le double de l'exercice d'imposition 2008 (2.305.539).

Tableau 3 – Évolution du nombre d'articles d'enrôlement (exercices d'imposition 2008-2011)

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|--------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Juillet | 0 | 0 | 0 | 10 |
| Août | 0 | 99.985 | 461.235 | 1.002.185 |
| Septembre | 11.000 | 999.342 | 1.156.959 | 1.167.811 |
| Octobre | 467.867 | 936.083 | 937.635 | 1.281.369 |
| Novembre | 910.862 | 855.238 | 814.396 | 961.313 |
| Décembre | 915.810 | 478.604 | 587.446 | 619.296 |
| Total | 2.305.539 | 3.369.252 | 3.957.671 | 5.031.984 |

Il apparaît que le pourcentage d'enrôlement automatique dépend fortement du mode de dépôt des déclarations. Le pourcentage d'enrôlement automatique le plus élevé concerne les propositions de déclaration simplifiée : 96,5 % pour l'exercice d'imposition 2010 et 87 % pour l'exercice d'imposition 2011. Toutes les propositions de déclaration simplifiée acceptées sans plus par le contribuable sont, en effet, enrôlées automatiquement. Les déclarations rentrées par voie électronique (via Tax-on-web) ont fait l'objet d'un traitement automatique dans 76 % des cas au cours de l'exercice d'imposition 2010, tandis que ce pourcentage ne s'élève qu'à 42 % pour les déclarations numérisées (dans lesquelles des données sont souvent manquantes ou illisibles)²⁴. L'augmentation annuelle du nombre de déclarations envoyées via Tax-on-web est très significative à la lumière de ces chiffres.

Par ailleurs, l'administrateur Particuliers de l'Administration générale de la fiscalité a aussi imposé un ordre de traitement prioritaire des dossiers IPP : il convient d'enrôler en premier lieu les propositions de déclaration simplifiée, ensuite les déclarations envoyées par voie électronique (Tax-on-web-citoyen, -fonctionnaire, -mandataire) et, en dernier lieu, les déclarations papier (numérisées)²⁵. Le principe du premier entré-premier sorti, selon lequel les déclarations envoyées en premier lieu sont aussi traitées en premier lieu, est normalement appliqué pour chacune de ces catégories.

Comme déjà souligné au point 2.3.2, l'accélération du rythme d'enrôlement au cours de ces dernières années est aussi largement liée à la mise en place progressive de la séparation entre les tâches de gestion et les tâches de contrôle. Avant d'enrôler, l'application Taxi n'effectue plus que les tâches de gestion, tandis que les tâches de contrôle sont réalisées dans le cadre d'actions de contrôle spécifiques après l'établissement de l'imposition initiale.

²⁴ SPF Finances, *Rapport annuel 2010*, p. 61, concernant l'intervention de l'agent taxateur au niveau des déclarations reçues bloquées par l'application Taxi : Tax-on-web (24 %), numérisées (58 %).

²⁵ Instruction Afer du 13 septembre 2010 relative à l'enrôlement automatisé de l'IPP via Taxi.

Ainsi, l'objectif formulé dans le plan de management intégré 2011²⁶ visant à établir 4.500.000 impositions pour l'année d'imposition 2011 avant le 31 décembre 2011 a été largement atteint.

3.3 Plans visant à accélérer le rythme d'enrôlement

L'Administration générale de la fiscalité voit encore un potentiel de croissance important du rythme d'enrôlement dans les propositions de déclaration simplifiée.

Comme exposé ci-avant, plus de 85 % de ces propositions ont été acceptées sans plus par le contribuable, ce qui a permis un enrôlement automatique rapide. Quant aux déclarations préremplies que le contribuable renvoie avec ses corrections, l'administration fiscale espère pouvoir puiser à court terme dans toute une série de bases de données (internes et externes au SPF Finances), par exemple, la banque de données des titres-services, pour augmenter le nombre de données préremplies et encore accélérer le rythme d'enrôlement. L'objectif serait de réduire de moitié d'ici deux ans le nombre de déclarations envoyées via Tax-on-web-fonctionnaire en augmentant le nombre de propositions de déclaration simplifiée²⁷. Des pistes de réflexion existent pour étendre ce système à certaines catégories de salariés afin d'encore doubler le groupe cible – qui comptait déjà 1,4 million de contribuables en 2012.

En outre, comme souligné au point 2.2.3, le principe a été instauré à partir de l'exercice d'imposition 2012 selon lequel les contribuables figurant dans le groupe cible des propositions de déclaration simplifiée continuent à en faire partie, même si toutes les conditions initiales ne sont plus (totalement) remplies²⁸.

L'administration a l'intention à terme d'aboutir à deux grands canaux de dépôt des déclarations IPP, à savoir :

- la déclaration simplifiée (étendue à davantage de contribuables) ;
- la déclaration électronique via Tax-on-web.

²⁶ SPF Finances, *Plan de management intégré 2011*, p. 42, <http://minfin.fgov.be/portail2/fr/downloads/modernisation/management/management-plan-11-07-25.pdf>.

²⁷ SPF Finances, magazine interne Fininfo, n° 2, printemps 2012.

²⁸ Voir l'article 178 AR/CIR 92, § 4.

Exactitude des enrôlements

Chapitre

4

Ce chapitre aborde la troisième question d'audit, c'est-à-dire celle de savoir si l'approche administrative des déclarations IPP décrite ci-avant présente également des garanties suffisantes pour un enrôlement correct et cohérent et un traitement équitable des contribuables.

4.1 Filtres Taxi

Comme exposé au point 2.3.2, le système Taxi applique une série de filtres d'enrôlement pour toutes les déclarations fiscales.

La série de filtres est toujours liée à un exercice d'imposition déterminé et peut être modifiée d'année en année. Depuis son introduction en 2006, l'application Taxi a subi une certaine évolution, les filtres applicables ayant été modifiés et/ou affinés régulièrement.

Depuis que l'administration centrale a réalisé une analyse coûts-bénéfices des filtres de gestion intégrés dans l'application Taxi, on constate une nette tendance à limiter le nombre de filtres et à ne conserver que les filtres absolument nécessaires dans le cadre des tâches de gestion. Le but est d'accélérer l'enrôlement.

Alors que ces adaptations relevaient au départ essentiellement de la responsabilité individuelle de l'administrateur Particuliers de l'Administration générale de la fiscalité, ces filtres sont, depuis l'exercice d'imposition 2011, régulièrement analysés par un groupe de travail spécifique « Taxi » au niveau de l'administration centrale en collaboration avec le service Gestion des risques et sous la supervision de l'administrateur Particuliers. Depuis l'exercice d'imposition 2011, les propositions de modification des filtres sont toujours soumises pour validation à l'ensemble du collège de direction de l'Administration générale de la fiscalité.

En mai 2011, le collège de direction a approuvé la quasi-intégralité de la proposition de plan d'adaptation des filtres Taxi (2011). Ces adaptations devaient en premier lieu limiter le nombre de filtres et concernaient :

- l'ajout ou le remplissage automatique des données manquantes (surtout les données personnelles comme l'état civil, etc.) sur la base du registre national ou du répertoire des personnes physiques de l'administration ou sur la base des données de l'exercice d'imposition précédent si le ménage fiscal n'a pas subi de modification entretemps ;
- la modification des seuils de vérification ;
- le transfert d'un certain nombre de filtres de gestion (notamment concernant les pertes antérieures, les revenus divers, les droits d'auteur et le précompte mobilier y afférent, etc.) vers le contrôle (parce que ces filtres ne relèvent pas des tâches de gestion ordinaires).

En outre, un indicateur critique (KPI) est actuellement développé en ce qui concerne le « pourcentage de filtres Taxi pertinents appliqués aux déclarations IPP pour les dirigeants d'entreprise et les salariés ». Les résultats de ce KPI feront l'objet d'un suivi mensuel au sein du cockpit Particuliers.

4.2 Workflow auditing

Pour garantir la qualité et la fiabilité des données enrôlées, une nouvelle fonction de contrôle, dénommée *workflow auditing*, a été prévue dans Taxi à partir de l'exercice d'imposition 2009. Cette fonction prévoit, dans certains cas (à risque), de demander à l'agent taxateur de motiver des choix opérés pendant l'enrôlement. Le chef de service ou un agent chargé de l'approbation doit ensuite contrôler et valider ces choix (principe de la double signature, l'agent approuvateur différant toujours du gestionnaire du dossier).

Dans la pratique, l'activation du *workflow auditing* entraîne l'apparition à l'écran d'une fenêtre contextuelle dans laquelle l'agent doit motiver les données qu'il a prises en considération pour l'enrôlement.

Les dossiers faisant l'objet du *workflow auditing* sont ensuite soumis à un contrôle par l'agent approuvateur (le chef de service ou le collaborateur désigné par lui). Il existe deux cas de figure : soit le dossier fait l'objet d'une validation favorable et peut être enrôlé suivant la procédure normale, soit la validation est refusée par l'agent approuvateur, qui motive également son refus. Dans ce dernier cas, l'enrôlement ne peut pas se faire sans l'intervention d'un agent taxateur.

Concrètement, le *workflow auditing* de Taxi intervient de deux manières différentes : soit avant l'enrôlement (contrôle bloquant), soit après l'enrôlement (contrôle non bloquant).

Dans la pratique, le *workflow auditing* est activé pour l'exercice d'imposition 2011 dans les situations suivantes :

- dossiers à valider par l'agent approuvateur pour permettre l'enrôlement (contrôle bloquant) :
 - dossiers dans lesquels des montants *élevés* doivent être payés ou remboursés ;
 - dossiers dans lesquels il est procédé à un dégrèvement d'impôt (*quick win*²⁹) ;
 - à défaut de concordance avec les données connues de Belcotax ;
- dossiers à vérifier par l'agent approuvateur après l'enrôlement (contrôle non bloquant) :
 - dossiers dans lesquels la différence entre le solde « état »³⁰ dépasse un certain seuil par rapport à l'exercice d'imposition précédent et dont les données de taxation contiennent un ou plusieurs nouveaux codes par rapport à cet exercice précédent.

²⁹ La demande de dégrèvement « quick win » a pour but de fournir au citoyen une prestation de service de meilleure qualité et plus rapide et ainsi d'éviter qu'il introduise une réclamation. À cet effet, une procédure accélérée accompagnée d'un avertissement-extrait de rôle rectifié a été créée pour corriger les erreurs matérielles (constatées tant par le contribuable que par l'administration) et les anomalies incontestables, c'est-à-dire toute erreur manifeste commise dans la cotisation d'impôt par l'administration ou le contribuable. Dans la procédure (accélérée), une proposition de dégrèvement est soumise à l'agent approuvateur dans Taxi via le *workflow auditing*. Cet agent valide ou refuse la proposition. Voir aussi l'instruction n° Ci.RH.81/612.906 (AGFisc n° 52/2011) du 23 novembre 2011.

³⁰ Le solde « état » est le montant dû (ou à recevoir) par le contribuable hors centimes additionnels.

Dans ces cas, qui sont considérés comme risqués, un contrôle supplémentaire est dès lors prévu dans le système Taxi via le *workflow auditing*. Ce contrôle prend la forme d'une validation (double signature) par l'agent approuvateur désigné soit avant l'enrôlement, soit après l'enrôlement de l'imposition.

Tout comme les filtres de blocage dans Taxi qui sont soumis chaque année à certaines adaptations ou certains affinements, les critères d'activation du *workflow auditing* sont régulièrement analysés et éventuellement adaptés au niveau de l'administration centrale

4.3 Contrôle de qualité

Outre la forme de contrôle interne instaurée dans Taxi (*workflow auditing*), qui est uniquement activée dans certains cas (à risque) spécifiques, l'administration a aussi élaboré un système de contrôle de qualité (*quality control*) qui permet d'évaluer la qualité des tâches de gestion lors de l'enrôlement et de suivre ces tâches par coups de sonde.

Ce système de contrôle de qualité, qui a été conçu comme une nouvelle fonctionnalité dans Taxi, a été mis en place, au terme d'une phase de test dans six services de contrôle fiscal de Bruxelles, dans tous les services de taxation IPP à partir du 1^{er} juin 2012.

L'instruction administrative concernée³¹ résume les lignes de force de ce contrôle de qualité comme suit.

Tous les mois, chaque chef de service reçoit (dans l'onglet *workflow auditing* du portail *Agent taxateur* dans Taxi 2011) une liste d'un nombre fixe de dossiers sélectionnés aléatoirement par le système et répondant aux deux critères suivants :

- Ils ont été enrôlés avec l'intervention d'un agent (donc pas enrôlés automatiquement).
- Ils n'ont fait l'objet ni d'un contrôle ni d'une validation dans le cadre du *workflow auditing*.

En principe, cette sélection est opérée sur les dossiers enrôlés le mois précédent (et, au besoin, aussi avant). Le chef de service est chargé d'examiner la qualité des tâches de gestion effectuées dans ces dossiers. Il s'agit d'une compétence exclusive du chef de service. Elle lui est directement attribuée par l'application Taxi et ne peut donc pas être déléguée.

Pour chaque dossier sélectionné, le chef de service doit vérifier :

- la pertinence de la validation des messages d'erreur par l'agent taxateur ;
- la manière dont les corrections éventuelles ont été effectuées ;
- la correspondance entre la valeur donnée par l'agent taxateur au code statistique et les directives de l'instruction administrative³² relative au remplissage de documents statistiques de base.

³¹ Instruction AGFisc n° 35/2012 du 24 mai 2012.

³² Instruction AGFisc n° 2/2012 du 5 janvier 2012.

Si le chef de service estime que l'intervention de l'agent est correcte, il valide le contrôle de qualité. Par contre, s'il estime que les messages d'erreur n'ont pas été correctement traités dans le dossier concerné ou que les corrections nécessaires n'ont pas été dûment apportées, il refuse de valider le contrôle de qualité et motive sa décision.

La décision de validation ou de refus n'a cependant aucune incidence sur le statut ou sur l'enrôlement du dossier. En principe, le contrôle de qualité est clos après cette décision et l'application Taxi en transmet les résultats à la cellule TBT/MPM³³ de l'administration centrale. Cependant, lorsqu'une ou plusieurs anomalies graves (ayant une incidence sur l'exactitude de l'impôt calculé) sont constatées, le chef de service peut initier une cotisation supplétive. Dans ce cas, il doit indiquer dans le champ *remarques de l'exercice d'imposition* les éléments de la cotisation *refusée* à revoir et créer et sauvegarder un nouveau *taxrecord*. Le dossier concerné retourne dans la liste *à corriger avec article* de l'agent taxateur qui en était chargé. Ce dernier doit terminer l'enrôlement de la cotisation supplétive.

La cellule TBT/MPM de l'administration centrale intègre les résultats du contrôle de qualité dans le « cockpit »³⁴ de l'entité Particuliers en vue d'un suivi mensuel sur la base d'un indicateur de processus spécifique (activé en juillet 2012).

D'une manière générale, le système de contrôle de qualité prévu vise à donner, au niveau de la gestion des déclarations et des dossiers fiscaux, les moyens au chef de service :

- de mieux évaluer la qualité du travail de ses agents ;
- d'identifier les principales difficultés que ses agents peuvent rencontrer dans la gestion des dossiers fiscaux et de détecter les erreurs les plus fréquentes ;
- de détecter les éventuelles lacunes dans la formation de ses agents et d'y remédier (sensibilisation, anticipation, etc.) ;
- de donner un retour d'information sur le travail effectué en matière de gestion des déclarations fiscales.

4.4 Évaluation des systèmes de contrôle interne

Le *workflow auditing* activé dans un nombre déterminé de cas à risque a certainement ses mérites en tant que mode de contrôle interne de la gestion des dossiers fiscaux.

Cependant, il convient de souligner l'importance d'une définition précise des paramètres que ce *workflow auditing* met en œuvre. Dans les premières années qui ont suivi l'introduction de ce système, il est apparu qu'il fallait encore le peaufiner et qu'il faudrait aussi l'évaluer régulièrement à l'avenir. Le fait que ces *workflow auditing triggers* sont fixés à l'occasion d'une décision annuelle et collégiale au niveau administratif le plus élevé est donc une évolution positive.

³³ TBT : tableaux de bord-*boordtabellen* / MPM : management de la performance-*performantiemanagement*.

³⁴ Outil de management qui centralise l'ensemble des informations pertinentes pour assurer le suivi des objectifs relatifs aux activités essentielles de l'administration fiscale.

Évaluation du système Taxi par échantillonnage

Chapitre

5

Pour clore son évaluation du traitement administratif des déclarations IPP via Taxi, la Cour des comptes a examiné le fonctionnement de Taxi dans la pratique par échantillonnage.

Elle a choisi d'examiner Taxi 2010 (revenus 2009), parce que le délai normal d'enrôlement pour l'exercice d'imposition 2010 a pris fin le 30 juin 2011. Elle a pu ainsi travailler sur un exercice d'imposition clos.

5.1 Contenu de l'échantillon

Afin que l'audit reste gérable, la Cour a opté pour une vérification approfondie d'un nombre limité de postes de la déclaration. Les considérations suivantes ont guidé la sélection :

Aspects budgétaires

Une annexe au budget des voies et moyens de l'année budgétaire 2012 mentionne les postes suivants comme étant les exonérations, réductions fiscales et abattements principaux en matière d'impôt des personnes physiques :

Tableau 4 – Principaux abattements, exonérations et réductions fiscales en matière d'IPP (en millions d'euros)

| | Montant |
|---|--------------|
| Réductions d'impôt pour revenus de remplacement | 2.782 |
| Réductions d'impôt pour l'épargne à long terme et l'investissement immobilier | 2.529 |
| Réduction d'impôt pour les dépenses en investissements économiseurs d'énergie et sa conversion en crédit d'impôt pour les travaux d'isolation | 592 |
| Exonération des frais de déplacement domicile-lieu de travail | 302 |
| Déduction des rentes alimentaires payées | 205 |
| Total | 6.410 |

Source : Doc. parl., Chambre, 22 décembre 2011, DOC 53 1943/002, Inventaire 2010 des exonérations, abattements et réductions qui influencent les recettes de l'État

Évaluation des risques

Pour les deux premiers postes, le SPF Finances dispose de données fournies par des institutions de sécurité sociale, des banques, des organismes assureurs, etc. Il a semblé plus intéressant d'axer l'échantillonnage sur les postes pour lesquels le contribuable doit lui-même déterminer le montant à déclarer et éventuellement le justifier ultérieurement (donc les trois derniers postes).

Suivi des rapports antérieurs de la Cour des comptes

Dans son rapport d'évaluation de la mise en œuvre de ses recommandations en matière de fraude fiscale³⁵, la Cour des comptes avait déjà abordé la nouvelle procédure de contrôle via Taxi des déclarations comportant une rente alimentaire. Il a dès lors semblé opportun de tester cette procédure dans le cadre de l'échantillonnage. Cet élément permettait du reste une double vérification, puisque chaque rente alimentaire déduite doit donner lieu à la déclaration, par le bénéficiaire, de la rente perçue.

³⁵ Cour des comptes, *Évaluation de la mise en œuvre des recommandations de la Cour des comptes en matière de fraude fiscale*, Bruxelles, mai 2011, p. 59. Disponible sur www.courdescomptes.be.

Sur la base de ces arguments, la Cour a finalement sélectionné trois thèmes d'examen par échantillonnage :

1. l'exonération relative au remboursement des frais de déplacement du domicile au lieu de travail (code 1255/2255) ;
2. la réduction d'impôt pour les dépenses faites en vue d'économiser l'énergie dans une habitation qui concernent l'isolation du toit, des murs et des sols (code 1335/1338) ;
3. la déduction des rentes alimentaires (code 1390/2390 et 1392).

L'échantillonnage visait à examiner la valeur ajoutée du filtrage automatique effectué par Taxi et les actions de contrôle que l'agent taxateur associe à ce filtrage.

5.2 Constitution de l'échantillon et méthode de travail

L'échantillon a été constitué de la même manière pour les trois thèmes.

Sur la base de listes mises à sa disposition par l'administration, la Cour des comptes a sélectionné trente dossiers par thème auprès de cinq sites choisis au hasard³⁶. Ainsi, 150 dossiers ont été sélectionnés pour chaque thème³⁷. Dans certains sites, ces dossiers provenaient de plusieurs bureaux. Finalement, onze bureaux étaient représentés dans l'échantillon.

Concernant la méthode de travail, la Cour des comptes s'est également efforcée d'adopter une approche analogue pour les trois thèmes.

Pour tous les dossiers sélectionnés, elle a examiné tant le filtrage effectué par Taxi que les interventions de l'agent taxateur. Pour ce dernier point, elle s'est penchée tant sur le contrôle même que sur le respect de la procédure et le traitement du contrôle dans Taxi.

Un « contrôle » comprend à la fois une action de contrôle explicite (généralement une demande de renseignements) et une vérification des preuves que le contribuable a jointes spontanément à sa déclaration et dont une trace figure dans le dossier.

Une procédure correcte implique que le contribuable ait été informé des adaptations apportées à sa déclaration par un avis de modification³⁸ ou qu'il ait marqué son accord sur la modification (par courriel, lors d'une visite du contribuable à l'agent taxateur ou de ce dernier au contribuable) ou encore qu'une imposition d'office³⁹ ait été envoyée.

Enfin, la Cour a examiné si l'action de contrôle a été documentée dans Taxi en insérant une mention dans le champ réservé aux remarques.

³⁶ En tenant compte de la dispersion géographique : deux sites en Flandre, deux en Wallonie et un à Bruxelles.

³⁷ Pour un site, la Cour n'a pas pu sélectionner trente dossiers concernant les dépenses visant à économiser l'énergie.

³⁸ Article 346 CIR 92.

³⁹ Article 351 CIR 92.

5.3 Résultats de l'échantillonnage

5.3.1 Observations générales

Disponibilité du système Taxi

Lors de la consultation des dossiers via Taxi, la Cour des comptes a rencontré plusieurs problèmes techniques :

- Taxi n'était pas disponible. Ce problème s'est posé tant pendant la préparation de l'échantillonnage à l'administration centrale que lors des vérifications au sein des bureaux de taxation. Tous les sites ont confirmé que le système connaît en effet des difficultés en périodes chargées, lorsque la capacité du serveur est apparemment insuffisante pour faire face à l'utilisation intensive de Tax-on-web ou du système d'introduction des déclarations à la TVA.
- Il était impossible de consulter l'état récapitulatif Belcotax à partir de Taxi.
- La fonction d'impression de Taxi n'était pas disponible.
- La consultation des données des déclarations Tax-on-web n'était pas possible.
- Des problèmes d'authentification ont été rencontrés.

En outre, la Cour des comptes a constaté que la rapidité de consultation du système dans les bureaux locaux était généralement bien inférieure à celle de l'administration centrale.

Dossiers vérifiés

Certains des dossiers sélectionnés n'ont pas pu être vérifiés dans les bureaux parce qu'ils ne s'y trouvaient plus. Certains avaient été transférés à un autre bureau pour cause de déménagement du contribuable, d'autres avaient été regroupés, mais quelques-uns étaient simplement introuvables.

Un bureau n'a pas souhaité soumettre certains des dossiers sélectionnés à la vérification parce qu'ils ne contenaient pas de preuves. La Cour les a considérés comme vérifiés et a dû constater que les pièces nécessaires (preuves, demandes de renseignements, avis de modification) y faisaient défaut.

Filtrage

En cas d'erreur bloquante (voir point 2.3.2), Taxi n'examine pas si la déclaration contient éventuellement d'autres anomalies de taxation. Dès que l'erreur bloquante a été rectifiée, l'agent taxateur peut enrôler. À ce moment-là, Taxi effectue un nouveau filtrage et signale les éventuelles anomalies de taxation. Cependant, aucun historique de ce deuxième filtrage n'est enregistré dans le dossier Taxi, contrairement à l'historique des messages d'erreurs relatifs à la déclaration. La Cour des comptes n'a, dès lors, pas pu vérifier si les codes examinés étaient encore soumis à ce moment à un filtrage.

Mentions de contrôle dans Taxi

La Cour a uniquement tenu compte des remarques spécifiques reprises dans le champ de remarques de Taxi. En d'autres termes, les remarques générales, comme *demande de renseignements, avis de modification, entretien téléphonique*, n'ont pas été prises en compte comme une mention dans Taxi. De telles remarques générales ne permettent en effet pas

de déterminer à quels éléments la demande de renseignements ou l'avis de modification se rapporte.

Dossiers « papier »

Lors de l'examen des dossiers dans les bureaux, il est apparu que ceux-ci sont parfois très volumineux et ne sont pas toujours structurés clairement (ils ne contiennent pas toujours des sous-fardes par année de contrôle ni un dossier fiscal général distinct), ce qui a considérablement entravé le contrôle. Il n'a en particulier pas été évident de retrouver les décisions judiciaires dans les dossiers où les rentes alimentaires ont été contrôlées.

Résultats du contrôle

La Cour des comptes a constaté de grandes différences dans le mode de contrôle, le degré de contrôle et le respect de la procédure dans les divers sites. Les résultats repris ci-après sont globaux et gomment ces différences. C'est pourquoi la Cour aborde plus en détail les résultats par site pour certains éléments frappants.

5.3.2 Exonération des frais de déplacement domicile-lieu de travail

Cadre réglementaire

Le code 1254/2254 de la déclaration doit être complété par tous les travailleurs qui reçoivent de leur employeur un remboursement (partiel) de leurs frais de déplacement entre le domicile et le lieu de travail.

L'employeur mentionne le montant total de l'indemnité qu'il verse dans la rubrique 17 de la fiche salariale 281.10, selon le moyen de transport utilisé :

- Si le travailleur utilise un transport public en commun, l'employeur reprend l'indemnité dans la rubrique 17 a).
- Si le travailleur utilise un transport collectif organisé par l'employeur, l'employeur reprend l'indemnité dans la rubrique 17 b).
- Si le travailleur utilise un autre moyen de transport (à l'exception du vélo) ou si l'employeur ne connaît pas le moyen de transport utilisé par le travailleur, il reprend l'indemnité dans la rubrique 17 c).

Le code 1255/2255 de la déclaration concerne l'exonération éventuelle de cette indemnité.

Si le travailleur déclare ses frais professionnels réels, il n'a droit à aucune exonération de l'indemnité reçue et ne peut pas compléter ce code.

Lorsque les frais professionnels sont fixés forfaitairement, l'exonération à mentionner sous le code 1255/2255 doit être calculée comme suit⁴⁰ :

- Si l'indemnité est reprise à la case 17 a), le montant total de l'indemnité peut être repris.
- Si l'indemnité est reprise à la case 17 b), l'indemnité peut être reprise pour un montant limité au prix d'un abonnement première classe en train pour la même distance.

⁴⁰ Article 38, § 1^{er}, 9^o, CIR 92.

- Si l'indemnité est reprise à la case 17 c), le contribuable doit prouver lui-même quel montant de l'indemnité a trait à l'utilisation d'un transport public en commun, d'un transport collectif organisé et d'un autre moyen de transport. Concernant l'utilisation d'un autre moyen de transport, le montant maximum (indexé) s'élève à 350 euros.

Lorsque le travailleur utilise différents moyens de transport pour se déplacer, les différentes exonérations peuvent être additionnées.

Dossiers vérifiés

Sur les 150 dossiers sélectionnés, la Cour a pu en examiner 140 dans les bureaux.

Filtrage

Sur les 140 dossiers, Taxi en avait identifié 115 dans lesquels il y avait une anomalie de taxation et il y avait lieu de vérifier le code 1255/2255, n'en avait pas filtré deux et en avait bloqué onze. Dans douze dossiers, le code 1255/2255 avait été mentionné erronément par le contribuable. La vérification du montant déclaré sous le code 1255/2255 n'avait donc pas lieu d'être effectuée dans ces derniers dossiers.

Actions de contrôle de l'agent taxateur

Dans la pratique, de nombreux contribuables mentionnent au poste 1255/2255 de la déclaration le total de l'indemnité en vue d'une exonération, peu importe la case sous laquelle l'employeur a indiqué l'indemnité. La Cour des comptes a examiné quelles actions l'agent taxateur associe à ce problème.

Lorsque l'employeur a indiqué l'indemnité dans la case 17 a), deux actions se sont avérées possibles :

- L'agent taxateur ramène l'exonération demandée à 350 euros.
- L'agent taxateur accepte la totalité de l'exonération demandée⁴¹.

Lorsque l'employeur a indiqué l'indemnité dans la case 17 c), trois situations se sont présentées :

- L'agent taxateur ramène l'exonération demandée à 350 euros.
- L'agent taxateur ramène l'exonération demandée aux frais prouvés en matière de transport public en commun, majorés de 350 euros.
- L'agent taxateur accepte la totalité de l'exonération demandée.

Lorsque l'employeur a indiqué l'indemnité en partie dans la case 17 a) et en partie dans la case 17 c), trois scénarios ont été distingués :

- L'agent taxateur ramène l'exonération demandée à 350 euros.
- L'agent taxateur ramène l'exonération demandée au montant mentionné dans la case 17 a) de la fiche salariale 281.10 majoré de 350 euros.
- L'agent taxateur accepte la totalité de l'exonération demandée.

⁴¹ Comme ces dossiers ne contiennent en principe aucun problème lié au déplacement domicile-lieu de travail, ils n'ont été repris qu'exceptionnellement dans la sélection.

Ces huit manières de procéder étaient réparties comme suit :

Tableau 5 – Manières de procéder de l'agent taxateur lors du contrôle des frais de déplacement domicile-lieu de travail déclarés

| Case de la fiche salariale | 17 a) | | 17 c) | | | 17 a) et c) | | |
|----------------------------|-----------|---------------|-----------|---------------------------|---------------|-------------|------------------------------|---------------|
| | 350 euros | Montant total | 350 euros | 350 euros + frais prouvés | Montant total | 350 euros | Montant en 17 a) + 350 euros | Montant total |
| Filtre | 1 | 7 | 52 | 3 | 13 | 2 | 22 | 15 |
| Pas de filtre | | 1 | | | 1 | | | |
| Blocage | | 4 | 4 | | | | 1 | 2 |

Ce tableau fait en particulier ressortir le traitement inégal de l'exonération demandée qui correspond au montant mentionné à la case 17 c) par l'employeur. Dans 52 cas, l'agent taxateur ramène ce montant à 350 euros, alors que, dans treize dossiers, il accepte le montant total. Dans onze cas, il accepte ce montant en l'absence d'une quelconque preuve du contribuable quant à l'utilisation des transports publics et, dans deux cas, en l'absence de preuves suffisantes.

Par ailleurs, dans dix des quinze cas où l'agent taxateur accepte la totalité de l'exonération demandée pour l'indemnité que l'employeur a mentionnée en partie à la case 17 a) et en partie à la case 17 c), il est apparu que le montant repris à la case 17 c) était supérieur à 350 euros, sans qu'aucune preuve de ce montant ait été demandée⁴².

En conclusion, 23 contribuables ont bénéficié d'une exonération complète sans qu'aucune preuve leur ait été demandée.

En outre, la Cour a constaté que le traitement des dossiers précités dans les sites A et B est très différent de celui du site E⁴³. Les sites A et B ramènent l'exonération à 350 euros dans dix-neuf dossiers et n'accordent pas l'exonération complète sans preuve suffisante (site A) ou l'ont fait une seule fois (site B). Par contre, le site E ne ramène l'exonération à 350 euros que dans trois dossiers et accorde l'exonération complète sans preuve suffisante dans douze dossiers.

Par ailleurs, la Cour a observé qu'un seul et même dossier peut faire l'objet d'un traitement inégal. Dans les cas où le mari (code 1255) et la femme (code 2255) ont indiqué tous les deux un montant supérieur à 350 euros et se trouvaient dans une situation identique, à savoir que l'employeur avait indiqué l'indemnité sous la case 17 c), il est apparu que tant le filtrage (code 1255 détecté par les filtres et code 2255 non détecté) que l'action de l'agent taxateur (montant du mari ramené à 350 euros et montant de la femme totalement accepté sans preuve) pouvaient être différents.

⁴² Dans les cinq autres cas, le montant repris sous c) était inférieur à 350 euros (trois dossiers), le contribuable avait déjà réduit lui-même l'exonération au montant repris sous 17 a) majoré de 350 euros (un dossier) et le montant total a apparemment été accordé (un dossier) après contestation (aucune pièce dans le dossier).

⁴³ Un code de A à E a été attribué aux cinq sites examinés.

Dans les 140 dossiers, seules 26 remarques spécifiques ont été dénombrées dans le champ de remarques de Taxi concernant le contrôle du code 1255/2255.

Dans seulement 26 dossiers des 85 dans lesquels le montant déclaré a été réduit par l'agent taxateur, cette opération a été précédée de l'envoi d'un avis de modification ou de l'accord du contribuable. Cela signifie que la procédure à appliquer en cas de modification de la déclaration a été strictement suivie dans seulement 31 % des cas. Dans les autres cas, la déclaration a été modifiée unilatéralement.

5.3.3 Réduction d'impôt pour les dépenses faites en vue d'économiser l'énergie dans une habitation qui concernent l'isolation du toit, des murs et des sols

Cadre réglementaire

Les dépenses faites en 2009 en vue d'isoler le toit, les murs et les sols d'une habitation entrent en considération pour une réduction d'impôt à concurrence de 40 % des dépenses effectivement réalisées, avec un maximum absolu de 2.770 euros (= montant indexé exercice d'imposition 2010) par période imposable et par habitation (voir article 145/24 CIR 92). Selon que ces dépenses d'isolation concernent une habitation dont la première occupation précède de moins ou de plus de cinq ans le début des travaux, elles doivent être reprises au code 1335 ou 1338.

L'ayant droit à la réduction d'impôt est le propriétaire, le possesseur, l'emphytéote, le superficiaire, l'usufruitier ou le locataire de l'habitation pour laquelle les dépenses ont été faites pour autant que les travaux aient été réalisés par un entrepreneur enregistré. Ce dernier doit confirmer sur sa facture, ou dans une annexe à celle-ci, que les travaux effectués répondent aux exigences prévues à l'annexe II bis de l'arrêté royal d'exécution du CIR 92. Le contribuable doit tenir à disposition une copie de la facture reçue et de la preuve de paiement (voir article 63/11, § 2, AR/CIR 92).

Vu le maximum absolu autorisé pour la réduction d'impôt, le législateur a prévu, à partir de l'exercice d'imposition 2010, la possibilité de reporter l'excédent de réduction d'impôt sur les trois périodes imposables qui suivent celle durant laquelle les dépenses ont été réellement faites, sans pouvoir dépasser le plafond de 2.000 euros (montant de base) par période imposable. Ce report n'est applicable que lorsque les dépenses visées concernent des travaux effectués à une habitation dont la première occupation précède d'au moins cinq ans le début de ces travaux (article 145/24, § 1^{er}, alinéa 5 CIR)⁴⁴.

Dossiers vérifiés

Sur les 140 dossiers sélectionnés, 129 ont pu être examinés dans les bureaux.

Filtrage

Sur les 129 dossiers, Taxi en avait identifié 50 dans lesquels il y avait une anomalie de taxation et il y avait lieu de vérifier le montant indiqué, n'en avait pas filtré 69 et en avait bloqué dix. Cela signifie que 38 % des dossiers ont été filtrés⁴⁵.

⁴⁴ Loi de relance économique du 27 mars 2009.

⁴⁵ La Cour n'a pas pu déterminer si les dix dossiers bloqués ont encore été filtrés par la suite. Si tel a été le cas dans tous les dossiers bloqués, le pourcentage est supérieur (46,5 %).

Actions de contrôle de l'agent taxateur

Les constatations de la Cour peuvent être résumées comme suit :

Tableau 6 – Contrôle des montants déclarés en matière de dépenses en vue d'économiser l'énergie

| | Filtre (50) | Pas de filtre (69) | Blocage (10) |
|--|-------------|--------------------|--------------|
| Action de contrôle en 2010 | 32 | 13 | 7 |
| Traces de l'action de contrôle dans Taxi ⁴⁶ | 21 | 3 | 2 |
| Montant accepté | 17 | 3 | 2 |
| Montant modifié | 15 | 10 | 5 |
| Procédure correcte | 10 | 3 | 3 |
| Preuve suffisante | 26 | 11 | 6 |
| Action de contrôle lors d'un autre exercice d'imposition | 2 | 6 | 0 |

Sur les 50 dossiers filtrés, la Cour n'a retrouvé des traces d'une action de contrôle que pour 32 dossiers. Parmi ceux-ci, seuls 26 contenaient une preuve suffisante du montant accepté. Ce nombre doit encore être relativisé. En effet, la Cour a considéré le montant prouvé en présence d'une facture du montant réclamé et d'une preuve de paiement, même en l'absence de la mention formelle de l'entrepreneur selon laquelle les travaux effectués répondent aux conditions fixées à l'annexe II bis de l'AR/CIR92. Même en suivant cette interprétation, environ la moitié seulement des dossiers filtrés (52 %) ont fait l'objet d'un contrôle suffisant. D'une manière générale, l'agent taxateur accepte souvent le montant total de la facture lorsque les factures ne sont pas ventilées (isolation mentionnée de manière distincte).

Alors que l'agent taxateur n'aurait pas dû contrôler les dossiers non filtrés, il en a quand même contrôlé treize. Dans ce cadre, il est apparu dans dix dossiers que le montant déclaré devait être modifié.

Abstraction faite du filtrage, les agents taxateurs ont contrôlé 52 des 129 dossiers, ce qui représente un taux de contrôle global de 40 %. Dans 33 % des dossiers (43 sur 129), la déduction pour isolation était suffisamment prouvée.

Enfin, la Cour des comptes a noté que, dans seulement seize des trente dossiers dans lesquels le montant déclaré a été modifié par l'agent taxateur, cette opération a été précédée de l'envoi d'un avis de modification ou de l'accord du contribuable. Cela signifie que la procédure a été strictement suivie dans seulement la moitié des cas environ. Dans les autres cas, la déclaration a été modifiée unilatéralement.

5.3.4 Déduction des rentes alimentaires payées

Cadre réglementaire

Une rente alimentaire peut être examinée sous deux angles. D'une part, sous l'angle du bénéficiaire, qui doit déclarer la rente alimentaire perçue dans la case VI de sa déclaration et,

⁴⁶ Comme mentionné dans les observations générales, il est uniquement tenu compte des remarques de contrôle spécifiques reprises dans le champ de remarques de Taxi.

d'autre part, sous l'angle du débiteur, qui doit mentionner la rente versée dans la case VII de sa déclaration en tant que dépense déductible.

Le montant total de la rente alimentaire versé ou reçu au cours de l'année concernée doit être mentionné dans la déclaration, mais il n'est pris en considération qu'à concurrence de 80 % tant pour la déduction que pour l'imposition.

Lorsque la rente alimentaire est due par un isolé, elle doit toujours être mentionnée en regard du code 1390. Lorsqu'elle n'est due que par un des époux ou cohabitants légaux, elle doit l'être sous le code 1390 ou 2390. Le code 1392 est, quant à lui, utilisé lorsque les rentes alimentaires sont dues conjointement par les deux époux ou cohabitants légaux (par exemple, les parents à leur enfant commun).

En outre, il convient de mentionner dans la déclaration le nom et l'adresse complète du bénéficiaire de la rente afin de permettre à l'administration fiscale de vérifier si le bénéficiaire a bien déclaré le montant correct de la rente et si le lien entre le bénéficiaire et le débiteur de la rente respecte les exigences légales.

Les rentes alimentaires ne sont déductibles fiscalement que si les conditions prévues à l'article 104, 1^o et 2^o, CIR 92 sont remplies⁴⁷.

Volet 1 : rentes alimentaires payées

Dossiers vérifiés

Sur les 150 dossiers sélectionnés, la Cour a pu en examiner 134 dans les bureaux.

Filtrage

Sur les 134 dossiers, Taxi en avait identifié 46 dans lesquels il y avait une anomalie de taxation et il y avait lieu de vérifier le code 1390/2393 ou le code 1392, n'en avait pas filtré 78 et en avait bloqué dix. Cela revient à un pourcentage de filtrage de 34 %.

⁴⁷ 1. Elles doivent être payées ou octroyées en exécution d'une obligation imposée par le code civil ou le code judiciaire ou en vertu de la loi du 23 novembre 1998 instaurant la cohabitation légale.
 2. Elles doivent être régulièrement payées ou octroyées.
 3. Le bénéficiaire doit se trouver dans un état de besoin.
 4. Le bénéficiaire ne peut pas faire partie du ménage du débiteur.
 5. Le débiteur doit fournir la preuve que la rente a été payée ou octroyée.

Actions de contrôle de l'agent taxateur

Les constatations effectuées peuvent être résumées comme suit :

Tableau 7 – Contrôle des montants déclarés en matière de rentes alimentaires

| | Filtre (46) | Pas de filtre (78) | Blocage (10) |
|--|-------------|--------------------|--------------|
| Action de contrôle en 2010 | 22 | 18 | 1 |
| Traces de l'action de contrôle dans Taxi | 9 | 5 | 1 |
| Montant accepté | 13 | 9 | 0 |
| Montant modifié | 9 | 9 | 1 |
| Procédure correcte | 5 | 7 | 1 |
| Preuve suffisante | 19 | 18 | 1 |
| Action de contrôle lors d'un autre exercice d'imposition | 10 | 17 | 3 |

La Cour a retrouvé des traces d'une action de contrôle dans seulement 22 des 46 dossiers filtrés. Une preuve suffisante du montant accepté figurait dans dix-neuf dossiers. Dans ce cadre, la Cour a considéré que le montant était prouvé lorsque les preuves de paiement du montant déclaré avaient été fournies. En effet, elle ne pouvait quasiment pas évaluer les autres conditions d'octroi. Ainsi, la question de l'état de besoin, qui requiert un examen étendu, n'a été abordée explicitement que dans un seul bureau ainsi que dans quelques cas sporadiques uniquement. La condition relative au paiement ou à l'octroi en exécution d'une obligation imposée par le code civil ou le code judiciaire ou en vertu de la loi du 23 novembre 1998 instaurant la cohabitation légale n'a été examinée en tant que telle dans aucun dossier, sauf sous la forme de la demande d'une décision judiciaire imposant le paiement de la rente. À défaut de données suffisantes dans les dossiers, la Cour n'a pas pu examiner si ces conditions étaient ou non remplies en raison du court délai imparti pour effectuer les vérifications dans les bureaux.

En ce qui concerne les dossiers non filtrés, qui n'auraient donc pas dû être contrôlés par l'agent taxateur, il est étonnant de constater qu'un nombre élevé d'actions de contrôle ont été menées. En outre, ce contrôle a donné lieu dans neuf cas à une adaptation du montant.

Le problème d'absence de filtrage est aussi apparu clairement dans un dossier dans lequel la déduction des rentes alimentaires a été totalement refusée en 2007 et 2008. Comme cette déclaration n'a pas été filtrée en 2010 pour vérification du montant de la rente, la déduction a été entièrement acceptée. Or, on peut supposer qu'elle était douteuse en 2010 aussi.

Abstraction faite du filtrage, les agents taxateurs ont contrôlé 41 des 134 dossiers, ce qui représente un taux de contrôle global d'environ 30 %. Si on ajoute les 30 actions de contrôle afférentes à un autre exercice d'imposition, le taux de contrôle atteint 53 % (71 sur 134). Comme la rente alimentaire est une déduction récurrente, on peut estimer qu'environ la moitié des dossiers a été contrôlée sur une période de plusieurs années.

Il est également frappant de constater à ce sujet que les résultats divergent fortement selon le site. Tandis que le site B a contrôlé quinze dossiers, dans lesquels le montant avait en outre été suffisamment prouvé (y compris au moyen de la décision judiciaire imposant l'octroi de la rente), le site A n'a exécuté que trois actions de contrôle portant sur des dossiers

dont seulement un contenait une preuve suffisante du montant. Le site C n'en a pour sa part exécuté que quatre, au sujet de dossiers dont seulement trois contenaient une preuve suffisante du montant.

Dans les dix-neuf cas où le montant a été modifié, la procédure a été respectée treize fois, ce qui représente 68 % des dossiers.

Volet 2 : établissement de la fiche 281.94 et déclaration de la rente alimentaire reçue par le bénéficiaire

Lorsque le contribuable déclare une rente alimentaire comme dépense déductible, l'agent taxateur doit établir une fiche Belcotax 281.94. Il s'agit d'une fiche de documentation relative à la rente alimentaire payée. Elle permet de vérifier, via Taxi, si une rente alimentaire payée donne lieu à la déclaration de la rente perçue. Cette procédure a été décrite dans le rapport d'évaluation de la mise en œuvre des recommandations de la Cour des comptes en matière de fraude fiscale⁴⁸. Elle a maintenant été examinée dans le cadre de l'échantillonnage.

Dossiers vérifiés

L'ensemble des 150 dossiers sélectionnés ont été vérifiés via Taxi.

Filtrage

Sur les 150 dossiers, Taxi en avait filtré 91 concernant l'établissement des fiches 281.94, n'en avait pas filtré 47 et en avait bloqué douze. Cela revient à un pourcentage de filtrage de 60 %. Comme décrit dans le rapport d'évaluation de la mise en œuvre des recommandations de la Cour des comptes en matière de fraude fiscale, le message pour introduire la fiche 281.94 apparaît uniquement en cas de rente élevée et exclusivement dans les dossiers déjà filtrés en vertu d'une autre *business rule*.

Établissement de la fiche par l'agent taxateur

Sur la base de la liste récapitulative des fiches établies mise à disposition par l'administration, la Cour a pu constater que la(les) fiche(s) avai(en)t été effectivement établie(s) dans 37 des 91 dossiers filtrés seulement, ce qui ne représente que 41 % des dossiers.

En outre, des fiches avaient aussi été établies dans neuf autres dossiers non filtrés.

Globalement, cela signifie que des fiches ont finalement été établies dans seulement 46 des 150 dossiers, soit dans à peine un tiers des cas, alors que les dossiers avaient été sélectionnés en raison du montant élevé de la rente alimentaire déduite.

Le total des fiches ainsi établies s'est élevé à 76 au final. En effet, un seul dossier peut donner lieu à plusieurs fiches⁴⁹.

⁴⁸ Cour des comptes, *Évaluation de la mise en œuvre des recommandations de la Cour des comptes en matière de fraude fiscale*, op. cit., p. 15 (point 3.1) et annexe 2 (p. 56).

⁴⁹ Par exemple, rente alimentaire versée à l'épouse et rente alimentaire versée aux enfants.

Des différences considérables ont une nouvelle fois été constatées entre les sites. Alors que des fiches ont été élaborées dans treize des vingt dossiers filtrés du site D, il n'en était de même que dans trois des dix-huit dossiers filtrés du site A.

Dans ce cadre, la Cour souhaite également attirer l'attention sur les chiffres globaux qu'elle a pu déduire de la comparaison du récapitulatif des fiches établies et de la liste de tous les dossiers dans lesquels une rente alimentaire a été déduite. Sur 230.196 déclarations dans lesquelles une rente alimentaire a été déduite au total, seules 24.318 fiches ont été établies. Puisqu'une déclaration peut générer plusieurs fiches, cela signifie que des fiches ont été établies dans moins de 10 % des dossiers. En comparaison avec les 26.899 fiches établies pour l'année de revenus 2008⁵⁰, la Cour constate en outre une diminution du nombre de fiches à concurrence de 2.581, ce qui revient à une baisse de près de 10 %. Cette constatation ne concorde pas avec l'objectif de l'administration d'augmenter le nombre de fiches d'année en année.

Enfin, la Cour relève que le mode de présentation actuel de la fiche telle qu'elle doit être complétée pour le moment prête à confusion. En effet, deux types d'anomalies ont été notés lors de l'établissement des fiches : d'une part, le débiteur de la rente a parfois été désigné comme bénéficiaire et inversement et, d'autre part, le débiteur et le bénéficiaire étaient parfois une seule et même personne. Les chefs de service ont confirmé que la manière dont la fiche est établie donne régulièrement lieu à des erreurs.

Contrôle par l'agent taxateur de la rente alimentaire reçue

La Cour a examiné en dernier lieu si, dans un dossier où une fiche 281.94 avait été établie, le bénéficiaire avait effectivement déclaré la rente alimentaire perçue et, dans la négative, quelle action l'agent taxateur a entreprise.

La consultation de Taxi a permis à la Cour des comptes d'enregistrer les résultats suivants :

Tableau 8 – Montant de rente alimentaire déclaré et action de l'agent taxateur

| | |
|---|----|
| Le bénéficiaire a déclaré le total de la rente alimentaire | 35 |
| Le bénéficiaire n'a pas déclaré le total de la rente alimentaire et l'agent taxateur intervient pour intégrer la (totalité de la) rente alimentaire dans les revenus imposables | 13 |
| Le bénéficiaire n'a pas déclaré le total de la rente alimentaire et l'agent taxateur n'intervient pas pour intégrer la (totalité de la) rente alimentaire dans les revenus imposables | 28 |

Les 76 fiches établies ne conduisent donc que dans 48 cas à intégrer la (totalité de la) rente alimentaire dans les revenus imposables du bénéficiaire. En d'autres termes, l'établissement de la fiche n'a pas atteint le résultat visé dans 37 % des cas (28 sur 76). La Cour a néanmoins reçu la confirmation expresse que, lorsqu'une imposition a été établie avant la fiche (souvent, il s'agit d'un enrôlement automatique), Taxi soumet automatiquement le dossier une nouvelle fois à l'agent taxateur en tant que « dossier enrôlé contenant des erreurs » pour lui permettre d'établir une imposition supplémentaire.

⁵⁰ Cour des comptes, op. cit., p. 15.

Or, il ressort clairement de l'exemple chiffré suivant que l'élaboration de la fiche et l'établissement d'une deuxième imposition peuvent avoir une incidence très importante. Un bénéficiaire n'a pas déclaré une rente alimentaire perçue d'un montant de 17.535 euros. La première imposition (enrôlement automatique) n'a pas tenu compte de ce montant, de sorte que l'imposition était équivalente à zéro. Après élaboration de la fiche et nouvelle présentation du dossier à l'agent taxateur, celui-ci a établi une deuxième imposition de 7.232,24 euros.

5.4 Problèmes constatés lors de l'échantillonnage

Problèmes de numérisation

À l'occasion de la préparation de l'échantillon de dossiers relatifs aux frais de déplacement domicile-lieu de travail, la Cour a constaté que la numérisation n'est pas toujours irréprochable :

- Certains codes ont parfois été identifiés par erreur comme d'autres codes lors de la numérisation.
- Les données numérisées mentionnent parfois le même montant pour deux codes, alors que ce montant n'avait été déclaré que sous un code.
- Dans un dossier, un montant fantôme, qui n'était mentionné nulle part dans la déclaration, est apparu dans les données numérisées.

Problèmes de suivi

Un dossier qu'un bureau central de taxation avait transmis au contrôle compétent en vue d'un contrôle spécifique (d'un administrateur d'une société étrangère) en le mentionnant dans Taxi a simplement été classé, sans faire l'objet d'un quelconque suivi.

Dans un dossier dans lequel une demande de renseignements avait été renvoyée par les services postaux pour cause d'adresse inconnue, l'agent taxateur a simplement accepté le montant sur lequel portait la demande, sans autre suivi ultérieur.

Après avoir envoyé une demande de renseignements et un avis de modification, l'agent taxateur a reçu une réponse circonstanciée. Cependant, il n'en a pas tenu compte, parce que, d'après le chef de service, elle était beaucoup trop compliquée pour être traitée par l'agent taxateur concerné.

Conclusions

Chapitre

6

6.1 Rythme d'enrôlement

La Cour des comptes a constaté ces dernières années une nette accélération du rythme de traitement et d'enrôlement des déclarations IPP. Celle-ci a pu être réalisée grâce à l'automatisation poussée de l'enregistrement des données des déclarations et à leur gestion via l'application Taxi.

Tout d'abord, la déclaration électronique, la numérisation des déclarations papier et le système des propositions de déclaration simplifiée ont fortement réduit le nombre d'interventions manuelles requises d'un agent taxateur pour introduire les données des déclarations.

Ensuite, Taxi a également rendu l'intervention d'un agent superflue pour enrôler de nombreuses déclarations (enrôlements automatiques). Grâce à une série de filtres d'enrôlement, cette application signale les contradictions et/ou anomalies à résoudre pour pouvoir enrôler. L'ampleur et la nature de ces filtres déterminent bien entendu le volume d'anomalies restant à traiter et, par conséquent, la vitesse à laquelle les enrôlements peuvent être effectués.

La décision administrative de désactiver, à partir de 2010, les filtres de contrôle qui vont au-delà de ce qui est considéré comme de la gestion reflète la nouvelle philosophie de contrôle du SPF Finances. Alors qu'auparavant, les déclarations étaient généralement contrôlées avant leur enrôlement, on évolue à présent de plus en plus vers une scission de la gestion et du contrôle. L'enrôlement est effectué en priorité après les tâches de gestion et les contrôles plus complexes sont reportés à après l'enrôlement (post-enrôlements). Cette nouvelle approche a dès lors largement contribué à l'accélération substantielle du rythme d'enrôlement.

6.2 Exactitude des enrôlements

6.2.1 Filtres

Puisque les instructions précisent que les agents taxateurs ne doivent résoudre, lors de l'enrôlement, que les contradictions filtrées par Taxi, le choix des filtres à activer revêt une importance capitale pour garantir l'exactitude des enrôlements.

Pourtant, la Cour a constaté que, jusqu'à il y a peu, ce choix relevait de la responsabilité individuelle de l'administrateur Particuliers faisant fonction. Il n'est par ailleurs examiné que depuis peu par un groupe de travail spécifique Taxi en collaboration avec le service de gestion des risques de l'administration centrale.

En outre, elle a constaté lors des échantillonnages relatifs aux *dépenses faites en vue d'économiser l'énergie qui concernent l'isolation* et aux *rentes alimentaires* que les dossiers de l'échantillon tombaient largement hors du champ d'application des filtres (62 % des dossiers relatifs à des dépenses faites en vue d'économiser l'énergie et 64 % des dossiers relatifs à une rente alimentaire). Elle a aussi constaté que, lorsque les agents contrôlaient malgré tout des dossiers non filtrés, ce contrôle amenait à rectifier la déclaration dans un nombre pertinent de cas.

Dans ce contexte, la Cour souligne que les bureaux de taxation ne sont pas informés des fondements du filtrage. Certains agents acceptent donc difficilement d'ignorer les erreurs qu'ils constatent parfois dans les déclarations fiscales et qui n'ont pas été filtrées.

6.2.2 Gestion et contrôle

Lors de l'échantillonnage, la Cour a constaté que même les dossiers filtrés ne contiennent pas toujours de traces d'une vérification et qu'en cas de contrôle, ils ne contiennent pas toujours assez d'éléments probants relatifs aux montants acceptés.

Concernant les frais de déplacement domicile-lieu de travail, l'indemnité complète a été acceptée pour exonération dans un nombre considérable de cas, alors qu'une preuve de l'utilisation des transports en commun est normalement requise.

En ce qui concerne les montants déclarés en matière de dépenses faites pour économiser l'énergie et de rente alimentaire, le taux de preuve est plus élevé, mais cette hausse s'explique surtout par l'interprétation plus souple que la Cour a appliquée lors de l'évaluation des preuves. En effet, la Cour a elle-même constaté que la législation fiscale détaillée et relativement technique, qui impose des obligations et des conditions strictes pour l'octroi de ces avantages, est difficilement applicable dans la pratique. Par exemple, les preuves que les contribuables remettent concernant les mesures prises en vue d'économiser l'énergie constituent souvent une panoplie de cahiers des charges, factures partielles, factures de différents architectes et entrepreneurs, de sorte que l'agent taxateur doit déjà disposer de bonnes connaissances techniques pour pouvoir y puiser les preuves nécessaires.

De même, la condition relative à « l'état de besoin » à laquelle est soumise la déduction d'une rente alimentaire est difficile à vérifier dans la pratique vu le court délai dont l'agent taxateur dispose pour enrôler les dossiers à temps.

La Cour observe que le contrôle de ces éléments, qui relève pourtant de la « *gestion pure* » et devrait, donc, pouvoir être traité rapidement, nécessite parfois beaucoup de travail dans la pratique et se heurte souvent à la pression mise sur l'agent taxateur pour accélérer l'enrôlement.

En revanche, elle constate que les éléments qui relèvent effectivement de la gestion pure, comme l'obligation d'établir une fiche 281.94 pour les rentes alimentaires, ne sont pas appliqués très strictement. Comme il est ressorti de l'échantillonnage, cette obligation n'a été remplie que dans 40 % des cas.

6.2.3 Respect de la procédure

La Cour constate que le respect de la procédure lorsque la déclaration est modifiée n'est pas la principale préoccupation de l'agent taxateur. Si la déclaration du contribuable est modifiée, celui-ci a le droit - sous peine de nullité de l'imposition⁵¹ - d'en être informé et d'éventuellement réagir.

⁵¹ Article 346 CIR92.

6.2.4 Différences locales

La Cour a parfois relevé des différences importantes au niveau du mode de contrôle, du degré de contrôle et du respect des procédures entre les divers bureaux. Comme le service de conciliation fiscale le constate dans son rapport annuel 2011⁵², la Cour note également que les citoyens sont parfois traités différemment selon leur lieu de résidence. En outre, un traitement inéquitable est parfois constaté au sein d'un même bureau (et, dans des cas exceptionnels, dans un seul et même dossier).

6.3 Système Taxi

L'informatisation poussée de la gestion des déclarations IPP via Taxi constitue un grand pas en avant. Les améliorations apportées à l'application depuis sa mise en route sont considérables et ont permis d'aboutir à un système performant. Cependant, tant le système en lui-même que son utilisation pourraient encore être améliorés.

Tout d'abord, la Cour constate que la consultation de Taxi à partir des bureaux locaux pose encore des problèmes pratiques. Apparemment, la capacité du serveur ne suffit pas encore pour permettre d'utiliser Taxi à tout moment (y compris lors de la période chargée de l'introduction des déclarations via Tax-on-web) à une vitesse acceptable. Le système ou des parties de celui-ci sont parfois indisponibles pendant longtemps.

En outre, la Cour a relevé un certain nombre de lacunes dans le système :

- Il n'existe pas d'historique du deuxième filtrage effectué après la rectification des erreurs bloquantes, alors qu'il pourrait s'agir d'un instrument important de contrôle interne.
- Le respect de la procédure est un point délicat. Les bureaux locaux avancent souvent comme raison pour ne pas envoyer d'avis de modification le fait que cela prend trop de temps. Ils renvoient d'ailleurs à l'absence de lien vers les modèles de formulaires nécessaires dans Taxi.
- La forme et le contenu des demandes de renseignements diffèrent aussi fortement d'un bureau à l'autre faute de lien dans Taxi vers les modèles de formulaires nécessaires.
- Si l'agent omet d'établir une deuxième imposition lorsqu'un dossier lui est à nouveau soumis dans la liste des « *dossiers enrôlés contenant des erreurs* », aucun contrôle n'est possible. Il n'existe aucun historique des dossiers supprimés de cette liste. Or, il pourrait constituer un instrument important de contrôle interne.

Enfin, la Cour signale que l'échantillonnage a révélé que le champ de remarques dans Taxi est non seulement insuffisamment utilisé, mais aussi souvent trop peu de manière efficace.

⁵² SPF Finances, Service de conciliation fiscale, Rapport annuel 2011, p. 13, www.minfin.fgov.be/portail2/fiscal-intermediary/fr/downloads/rapport-annuel-2011.pdf.

Recommandations

Chapitre



7.1 Analyse de risques en matière de filtres d'enrôlement

Étant donné l'importance cruciale du choix et de la définition des filtres d'enrôlement pour vérifier les déclarations IPP, la Cour recommande de soumettre explicitement non seulement la modification de ces filtres, mais aussi l'analyse de risques complète, qui sert de base aux filtres activés, à l'approbation de l'ensemble du collège de direction de l'Administration générale de la fiscalité et d'en informer aussi clairement les agents taxateurs qui doivent appliquer les filtres. Eu égard aux constatations de la Cour des comptes au sujet des dossiers non filtrés, il convient de prévoir une évaluation annuelle approfondie des filtres appliqués et un affinage de ceux-ci.

Réponse du ministre

Le ministre insistera auprès de son administration pour qu'elle tienne dûment compte des recommandations relatives à l'analyse de risques et aux filtres d'enrôlement.

7.2 Traitement équitable et contrôle de qualité

Afin de garantir une application (plus) uniforme de la législation fiscale par les divers bureaux de taxation, la Cour insiste sur la nécessité, d'une part, de mettre à la disposition des services concernés des instructions claires et univoques et, d'autre part, d'assurer un suivi étroit du système de contrôle de qualité dans le cadre du cycle de gestion pour assurer au maximum l'uniformité des vérifications et le respect de la procédure fiscale dans les dossiers filtrés.

Réponse du ministre

Le ministre estime que le traitement équitable est un enjeu de taille qui a une incidence directe sur l'image de son administration de même que sur le sentiment de satisfaction des contribuables. Il insistera auprès de son administration pour qu'elle tienne compte des recommandations.

7.3 Système Taxi

Pour que Taxi puisse évoluer vers un système qui remplace un maximum de dossiers papier, l'administration centrale doit assurer sa disponibilité en permanence.

Réponse de l'administration

L'administration signale qu'elle estime également qu'il est de la plus haute importance que l'application Taxi soit suffisamment disponible pour les agents. C'est la raison pour laquelle il a été décidé de mesurer en premier lieu la disponibilité sur le terrain. À cet effet, les directeurs régionaux des services classiques ont chacun sélectionné deux services qui indiquent une « indisponibilité » dans un formulaire Excel. Depuis le 1^{er} octobre 2012, 26 services procèdent à cet enregistrement. En outre, l'administration souligne que les services Business et TIC collaborent pour améliorer la disponibilité des applications.

La Cour des comptes souligne qu'il est nécessaire de finaliser rapidement les projets en cours visant à étendre les possibilités de recherche à la disposition des agents taxateurs en

intégrant des sources d'information supplémentaires dans le système (par exemple, en ce qui concerne la fiscalité immobilière).

En outre, la Cour estime que la convivialité du système Taxi pour l'agent taxateur pourrait encore être améliorée, notamment en prévoyant un lien direct vers un certain nombre de modèles de formulaires (demande de renseignements, avis de modification, etc.).

En vue d'étendre les possibilités de contrôle interne, la Cour attire aussi l'attention sur l'importance de conserver un certain nombre d'historiques utiles dans le système, comme en cas de deuxième filtrage après la rectification d'erreurs bloquantes.

Réponse de l'administration

L'administration signale que le développement de l'affichage systématique d'un certain nombre d'historiques sera évalué dans le cadre des budgets 2013 ou 2014.

7.4 Relation avec le contribuable

En ce qui concerne la relation avec le contribuable, la Cour insiste pour que les procédures prévues en cas de modification de la déclaration (demande de renseignements, avis de modification, etc.) soient toujours suivies de manière stricte et cohérente par l'administration.

Réponse de l'administration

L'administration fait savoir qu'elle insiste, dans sa communication avec les directeurs régionaux, sur le fait que les procédures doivent toujours être suivies. En outre, elle ajoute que des ateliers spécifiques sont organisés dans le cadre des formations et que l'aspect procédural y occupe une place importante.

À la suite de la nouvelle philosophie de contrôle de l'administration fiscale (contrôles plus complexes reportés après le premier enrôlement), il pourrait aussi être envisagé de préciser expressément sur l'avertissement-extrait de rôle envoyé au contribuable que le document ne vaut pas encore approbation définitive de toutes les données de la déclaration.

7.5 Points d'amélioration spécifiques découlant de l'échantillonnage

La Cour des comptes recommande que les agents taxateurs utilisent de manière plus systématique les champs de remarques disponibles dans Taxi. Ceux-ci seraient non seulement utiles pour le contrôle interne, mais aussi pour l'agent même (ou son collègue) qui pourra consulter au cours de l'exercice d'imposition $x+1$ les remarques formulées l'année précédente.

Réponse de l'administration

L'administration souligne que les ateliers de formation et les recyclages (destinés au personnel qui n'a plus suivi de formation depuis cinq ans) incluent un module « travailler avec Taxi » qui met l'accent sur l'importance d'utiliser le champ de remarques.

Pour remédier à l'élaboration non systématique d'une fiche 281.94 (rente alimentaire), la Cour recommande enfin que, dès que l'obligation d'élaborer une fiche est établie, l'applica-

tion ouvre un lien automatique vers cette fiche et empêche de poursuivre le traitement du dossier tant que la fiche n'a pas été complétée. Vu la confusion semée par l'élaboration de la fiche sous sa forme actuelle, elle recommande aussi de réexaminer le contenu et la forme de la fiche.

Réponse de l'administration

L'administration indique qu'elle réexaminera le filtre relatif aux rentes alimentaires et qu'elle analysera dans quels cas les dossiers doivent être bloqués. Elle souligne cependant qu'un blocage systématique de tous les dossiers dans lesquels des rentes alimentaires sont déduites pourrait reporter l'enrôlement (et le remboursement) pour le contribuable.

Réponse du ministre des Finances

Annexe

(traduction)

Service public fédéral Finances

Bruxelles, le 18 mars 2013

M. Philippe Roland
Premier Président de la
Cour des comptes
Rue de la Régence 2
1000 Bruxelles

Votre lettre du
6 février 2013

Votre référence
A3-360.048 B9

Notre référence
BFIN/FIS/MF/232.798

Annexe(s)

Audit du traitement et de la gestion des déclarations à l'impôt des personnes physiques par l'Administration générale de la fiscalité – projet de rapport

Monsieur le Premier Président,


Je vous informe par la présente que j'adhère au projet de rapport concernant l'audit précisé sous rubrique. Dans le prolongement, je souhaite vous informer que j'insisterai auprès de mon administration pour qu'elle suive scrupuleusement les recommandations relatives à l'analyse de risques en matière de filtres d'enrôlement, ainsi qu'au traitement équitable et au contrôle de la qualité. J'estime moi aussi que le traitement équitable est un élément important. L'application correcte de ce principe a une incidence directe sur l'image de mon administration, ce qui aura naturellement une influence sur le sentiment de satisfaction du contribuable.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Premier Président, l'assurance de ma haute considération.

Koen Geens

Il existe aussi une version néerlandaise de ce rapport.
Er bestaat ook een Nederlandse versie van dit verslag.

Vous pouvez consulter ou télécharger ce rapport
sur le site internet de la Cour des comptes.



DÉPÔT LÉGAL
D/2013/1128/08

PRÉPRESSE ET IMPRESSION

Imprimerie centrale de la Chambre des représentants

ADRESSE

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

TÉL.

+32 2 551 81 11

FAX

+32 2 551 86 22

www.courdescomptes.be