Service Public Fédéral FINANCES

LES 20 ANS DE LA RÉFORME DE LA PROCÉDURE FISCALE
LE POINT DE VUE DE L'ADMINISTRATION

F. LABART
Centre P Charleroi

Service Public Fédéral FINANCES

LES 20 ANS DE LA RÉFORME DE LA PROCÉDURE FISCALE

Introduction

Le 31 mars 2001, la période transitoire prévue par la loi du 23.03.1999 relative à l'organisation judiciaire en matière fiscale prend fin. Toute réclamation pendante depuis plus de 6/9 mois pourra désormais faire l'objet d'un recours judiciaire.

Monsieur Jean-Claude TILLET, directeur général de l'Administration des contributions directes, s'adresse à ses agents par voie d'une circulaire (Circulaire n° CiRH.863/540.867 dd 26.03.2001).

Des extraits de celle-ci sont reproduits en bleu dans les diapositives qui suivent. Ils témoignent des objectifs poursuivis par notre organisation suite à la réforme de la procédure fiscale.

Ont-ils été atteints 20 ans plus tard ?

Service Public Fédéral FINANCES

LES 20 ANS DE LA RÉFORME DE LA PROCÉDURE FISCALE

Objectif n°1 : Modifier nos relations avec le contribuable

« La réforme de la procédure fiscale est marquée par la volonté du législateur de modifier profondément non seulement les méthodes de travail de nos services, mais aussi, sinon surtout, nos relations avec les contribuables. Nous devons opérer notre travail de vérification de l'exactitude des déclarations souscrites par les contribuables de manière moins unilatérale, c'est-à-dire en prêtant une plus grande attention aux observations et au point de vue du contribuable. »

Ecoute du contribuable :
Droit du redevable qui en fait la demande par écrit d'être entendu (art 31 de la loi du 5.03.1999 modifiant l'article 374, al 3, CIR 92)

Organisation d'un précontentieux au sein des centres de contrôle

WWW.FIN.BELGIUM.BE
FISCALITÉ • SERVICE PUBLIC FÉDÉRAL FINANCES
.be

Service Public Fédéral FINANCES

LES 20 ANS DE LA RÉFORME DE LA PROCÉDURE FISCALE

- Ecoute du contribuable : Situation au 31.03.2019 - Une incompréhension subsiste.

'Processus 110' : à quoi la procédure de réclamation sert-elle encore ? (Le Fiscologue, Edition 1552, p 1, 02/02/2018)

> « La pratique des dernières décennies a révélé que la procédure de réclamation est souvent une coquille vide qui ne fait qu'allonger la procédure et n'apporte strictement rien au traitement des contestations »
>
> « Il y a en tout cas un point sur lequel la procédure de réclamation reste utile. Dès qu'une réclamation a été introduite, il peut en effet être recouru au 'service de conciliation fiscale'. »

'Processus 110' et réclamation : le ministre nuance son point de vue (Le Fiscologue, Edition 1571, p 1, 22/06/2018)

> La procédure de réclamation a donc été conçue comme une sorte de 'filtre'. Elle doit empêcher qu'un nombre trop élevé de contestations fiscales aboutissent devant les tribunaux.
>
> Le ministre conclut toutefois en précisant que si l'agent en question "rejette la réclamation en motivant sa décision par l'unique considération qu'elle ne contient aucun grief ou argument nouveau], il ne se conforme pas aux exigences" de l'instruction 'processus 110'.

WWW.FIN.BELGIUM.BE
FISCALITÉ • SERVICE PUBLIC FÉDÉRAL FINANCES
.be

Service Public Fédéral FINANCES

LES 20 ANS DE LA RÉFORME DE LA PROCÉDURE FISCALE

- Ecoute du contribuable : situation au 31.03.2019

Centre P CHARLEROI	2016	2017	2018
Nombre de réclamations traitées	2032	2195	2530
Nombre de requêtes introduites	36	76	57
Pourcentage filtré	98%	97%	98%

Le contentieux administratif est un filtre indispensable.

La question du filtre doit plutôt se poser au niveau du précontentieux, organisé à une époque où TACM n'existait pas. Un contrôle de qualité (a priori) sur le respect du modèle de contrôle et du processus de contrôle pourrait atteindre les mêmes objectifs tout en assurant l'autonomie des services d'expertise.

Service Public Fédéral FINANCES

LES 20 ANS DE LA RÉFORME DE LA PROCÉDURE FISCALE

- Ecoute du contribuable : situation au 31.03.2019

Cass. 28.02.2019 : viole l'article 356 CIR92 l'arrêt qui a considéré que l'annulation se produit ex tunc et qu'elle a pour effet que la décision directoriale a disparu de l'ordre juridique [et] est réputée n'avoir jamais existé.

Le sentiment que l'administration peut violer l'article 374, al 3, CIR92 sans conséquence renforce celui de son manque d'écoute et doit poser la question de la sanction adéquate qui garantirait le caractère d'ordre public de l'impôt tout en incitant un bon comportement de l'administration.

Service Public Fédéral FINANCES

LES 20 ANS DE LA RÉFORME DE LA PROCÉDURE FISCALE

Objectif n°2 : Résorber le stock et décider dans les 6/9 mois

Décision dans les 6/9 mois

« Un autre changement important sur le plan administratif, est la nécessité de traiter les réclamations dans un délai de 6 mois (9 mois en cas d'imposition d'office). Notre objectif est de respecter ce délai. Cela signifie ici aussi, un changement de méthodes de travail dans l'instruction et le traitement du contentieux.
Ces changements, qui bouleversent profondément les habitudes de travail, sont indispensables non seulement pour rétablir une relation plus équilibrée entre l'administration et le contribuable, mais aussi pour permettre à nos services de mieux fonctionner : il était temps de mettre fin à un dédoublement du travail, coûteux en ressources et déresponsabilisant pour les taxateurs et d'arrêter la spirale de l'augmentation du contentieux, provoquée pour partie par la lenteur du processus »

Prise de décision dans un délai raisonnable

Droit du redevable d'introduire une action en justice au plus tôt six mois après la date de réception du recours administratif au cas où ce recours n'a pas fait l'objet d'une décision (article 1385 undecies CJ)

Nouvelles instructions imposant la prise de décision dans les 6/9 mois

Service Public Fédéral FINANCES

LES 20 ANS DE LA RÉFORME DE LA PROCÉDURE FISCALE

- Délai raisonnable pour prendre décision : situation au 31.03.2019

Administration	Pourcentage de décisions prises dans les 6/9 mois
P	84%
PME	81%
GE	90%

La réforme de la procédure fiscale a nettement amélioré le délai de prise de décision pour 3 raisons :

- Formalisation de l'activité dans un processus ;
- Suivi de l'objectif par un KPI (Objectif : 95%) ;
- Sanction par l'impossibilité de recourir à l'article 356 CIR92 en cas d'absence de décision.

Service Public Fédéral FINANCES

LES 20 ANS DE LA RÉFORME DE LA PROCÉDURE FISCALE

Résorption du stock.
Ces mesures, et bien évidemment le travail des personnes concernées, ont permis sinon d'atteindre l'objectif ambitieux qui nous avait été assigné, au moins de nous inscrire largement dans la perspective d'une diminution durable de ce stock. Les efforts, dont les effets se sont intensifiés au cours des derniers mois, ont permis de ramener le stock de quelque 100.000 dossiers au 1er janvier 2000 à un stock de l'ordre de 70.000 dossiers au 1er avril prochain (il s'agit de l'ensemble des dossiers considérés comme devant faire l'objet d'une instruction "approfondie")».

Résorption du Stock:

Fin de la période transitoire 31.03.2001 (Art.11 de la loi du 23.03.1999)
Nouvelles instructions imposant la réduction du stock

Service Public Fédéral FINANCES

LES 20 ANS DE LA RÉFORME DE LA PROCÉDURE FISCALE

- Résorption du stock : Stock des réclamations au 31.03.2019

Administration	Nombre
P	12.953
PME	8.143
GE	556

Baisse significative du nombre de réclamations en stock : De 70.000 en 2001 à 22.000 en 2019

Service Public Fédéral FINANCES

LES 20 ANS DE LA RÉFORME DE LA PROCÉDURE FISCALE

Objectif n° 3 : Assurer la défense du dossier en justice par l'agent taxateur lui-même.

Tout d'abord, le traitement du contentieux va progressivement être confié au service qui a opéré la vérification du dossier.

Ensuite, le moment est venu, étant donné que la réforme de la procédure entre dans son régime définitif, d'entamer une autre étape du changement, à savoir l'implication plus grande du taxateur dans la défense du dossier devant les juridictions : le taxateur est souvent le mieux placé pour expliquer ses constatations et d'autre part, le rôle des avocats du département se limite le plus souvent à servir d'intermédiaire. Il paraît plus logique, et plus valorisant pour le taxateur, de permettre à celui-ci de défendre lui-même sa taxation. Les taxateurs ne seront évidemment pas laissés à eux-mêmes dans ces circonstances nouvelles : un accompagnement sera organisé et une formation adéquate sera prévue.

Représentation de l'Etat par les fonctionnaires

Article 379 CIR92 : tout fonctionnaire d'une administration fiscale peut représenter l'Etat dès le 1er avril 2001 (articles 3 et 9 de la loi du 10 décembre 2001)

Circulaire n° CIRH 863/547 570 dd 01.03.2002
En cas de redressement de la situation fiscale opérée par les services de taxation classiques, la défense est assurée par le fonctionnaire de niveau 1 ou 2+ qui a signé l'avis de rectification ou la notification d'imposition d'office ou par celui qui a obtenu l'accord dénoncé ultérieurement en justice.

Service Public Fédéral FINANCES

LES 20 ANS DE LA RÉFORME DE LA PROCÉDURE FISCALE

- Représentation de l'Etat par le fonctionnaire taxateur : situation actuelle.

L'objectif de faire plaider l'agent taxateur n'est pas atteint.

Dans les faits, la défense est assurée : soit par le chef de service, soit par un agent du team spécialisé en contentieux judiciaire, soit de façon plus fréquente encore par le team expertise lui-même.

Les raisons sont multiples :

- La formation et l'accompagnement prévus n'ont pas suivi;
- Le délai entre la signature de l'avis de rectification et la rédaction des premières conclusions est très long;
- Les mouvements de personnel sont nombreux.

WWW.FIN.BELGIUM.BE
FISCALITÉ • SERVICE PUBLIC FÉDÉRAL FINANCES
.be

Service Public Fédéral FINANCES

LES 20 ANS DE LA RÉFORME DE LA PROCÉDURE FISCALE

- Représentation de l'Etat par un fonctionnaire spécialisé.

La défense de l'Etat par des fonctionnaires spécialisés, sans l'intervention d'avocats du département, est par contre et sans conteste un succès.

Dans l'ancienne procédure judiciaire :

- les conclusions étaient rédigées par le fonctionnaire;
- les actes de procédure (mise en état, fixation, plaidoirie,..) étaient posés par l'avocat du département.

En autorisant le fonctionnaire à interagir directement avec l'avocat de la partie adverse, la nouvelle procédure a dynamisé le traitement des dossiers tout en offrant une motivation nouvelle aux agents d'Expertise.

Service Public Fédéral FINANCES

LES 20 ANS DE LA RÉFORME DE LA PROCÉDURE FISCALE

Conclusions et perspectives

« Il était temps de mettre fin à un dédoublement du travail, coûteux en ressources et déresponsabilisant pour les taxateurs et d'arrêter la spirale de l'augmentation du contentieux, provoquée pour partie par la lenteur du processus.»

Le souhait de M Tillet a largement été rencontré par la modernisation de notre SPF, débutée en septembre 2001 :

- Création de TACM qui sélectionne les dossiers et développe une approche de contrôle unique (Avril 2012);
- Développement de processus opérationnels encadrant les activités contrôle et expertise;
- Contrôle de ceux-ci par un service Gestion des risques et Maîtrise de l'organisation;
- Création du service des décisions anticipées (A.R. 13.08.2004).

Le contentieux actuel n'est plus le fait de taxateurs isolés mais davantage celui de la législation (mfeld, ATN logement, QFIE) ou d'actions de contrôle pilotées au niveau national.

WWW.FIN.BELGIUM.BE
FISCALITÉ • SERVICE PUBLIC FÉDÉRAL FINANCES
.be

Service Public Fédéral FINANCES

LES 20 ANS DE LA RÉFORME DE LA PROCÉDURE FISCALE

Conclusions et perspectives

Il importe donc d'adapter notre politique pour poursuivre la réduction du contentieux.

L'expérience de terrain à Charleroi permet de dégager les axes suivants :

- Assurer l'autonomie des services d'expertise par rapport aux services de contrôle et organiser un feed-back vers TACM ;
- Former et spécialiser les agents pour améliorer la qualité et le délai de prise de décision ;
- Développer la collaboration entre le SPF Justice et le SPF Finances qui œuvrent tous deux dans l'intérêt général ;
- Amener notre expertise pour réformer le code judiciaire, notamment en ce qui concerne la radiation du rôle.

WWW.FIN.BELGIUM.BE
FISCALITÉ • SERVICE PUBLIC FÉDÉRAL FINANCES
.be

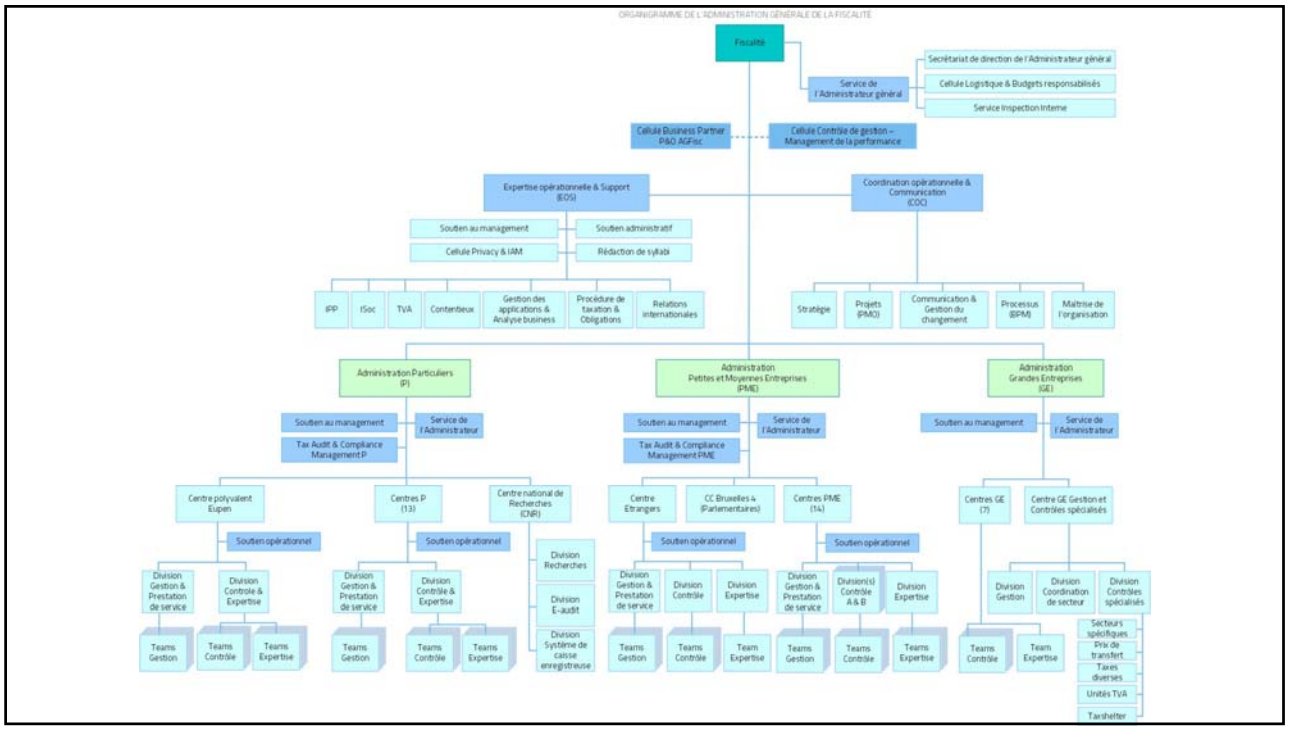
Service Public Fédéral FINANCES

MERCI POUR VOTRE ATTENTION

WWW.FIN.BELGIUM.BE
FISCALITÉ • SERVICE PUBLIC FÉDÉRAL FINANCES
.be

Service Public
Fédéral
FINANCES

ANNEXE

WWW.FIN.BELGIUM.BE
FISCALITÉ • SERVICE PUBLIC FÉDÉRAL FINANCES

.be