



Cour des comptes



Assistance mutuelle internationale au recouvrement d'impôts



Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants
Bruxelles, octobre 2014



Cour des comptes

Assistance mutuelle internationale au recouvrement d'impôts



Rapport adopté le 1^{er} octobre 2014
par l'assemblée générale de la Cour des comptes

Assistance mutuelle internationale au recouvrement d'impôts

Compte tenu de la mobilité croissante par-delà les frontières, les pays sont de plus en plus confrontés aux limites territoriales de leur compétence fiscale. La coopération internationale est dès lors indispensable, tant au stade de l'établissement de l'impôt qu'à celui de son recouvrement. La Cour des comptes a examiné si le SPF Finances dispose de possibilités juridiques suffisantes, d'une organisation interne appropriée et d'instruments de gestion adéquats pour optimiser l'assistance internationale au recouvrement. Elle a également vérifié si l'assistance donne de bons résultats.

L'assistance internationale au recouvrement est rendue possible par quantité de conventions multilatérales et bilatérales. Les États membres de l'UE se prêtent assistance essentiellement en vertu de la directive européenne en matière de recouvrement. Avec l'internationalisation croissante, la procédure prévue par cette directive de 1976 s'est avérée trop lourde et insuffisamment transparente. Une nouvelle directive en matière de recouvrement a été adoptée en 2010 en vue d'accélérer et de simplifier l'assistance internationale en la matière.

Afin de permettre aux États membres d'avoir recours à l'assistance plus rapidement, le principe d'épuisement a été assoupli. Un État membre peut désormais introduire une demande même s'il existe encore des actifs saisissables sur son territoire. Une base juridique a aussi été créée pour l'échange spontané de renseignements sur les remboursements d'impôts entre les États membres. Ce système permet donc en théorie la compensation fiscale internationale. Cependant, celle-ci n'intervient dans la pratique qu'après l'introduction d'une demande d'assistance. L'État requis vérifie alors s'il a prévu d'octroyer des remboursements au contribuable concerné. Vu le délai entre la naissance de la créance et la demande d'assistance, il est néanmoins très peu probable que le remboursement éventuel n'ait pas encore été effectué à ce moment. L'automatisation de l'échange spontané de renseignements (par exemple avec l'État membre dans lequel le bénéficiaire est domicilié à ce moment) est impossible sur le plan informatique et technique en l'absence d'un numéro européen d'identification fiscale pour les personnes physiques (comme cela existe pour la TVA). Une solution éventuelle consisterait à renforcer la coopération, comme l'ont fait l'Estonie et la Finlande. Les fonctionnaires de ces deux pays peuvent consulter de manière ciblée les bases de données de l'autre pays pour vérifier la solvabilité d'un contribuable, contrôler les actifs dont il dispose dans l'autre pays et examiner s'il a droit à un remboursement d'impôts. Les receveurs peuvent ainsi sélectionner le mode de recouvrement le plus aisé, ce qui fait économiser de l'argent et du temps aux deux pays. Il semble opportun d'instaurer une coopération renforcée dans ce sens entre la Belgique et ses pays limitrophes.

Moins les créances sont morcelées et plus elles sont regroupées, moins les charges administratives sont élevées. Dans cette optique, le champ d'application de la directive en matière de recouvrement a été progressivement étendu à l'ensemble des dettes fiscales. Depuis la dernière modification, la directive est également applicable aux impôts régionaux et locaux. La Belgique

pourrait néanmoins plaider en faveur d'une nouvelle extension aux dettes non fiscales, telles que les arriérés en matière de rentes alimentaires, de cotisations de sécurité sociale et d'amendes pénales.

Jusqu'à présent, les informations que le *Direct Taxation Liaison Office* du SPF Finances reçoit de l'étranger ne sont pas croisées avec les fichiers de recouvrement du service CLO-Recouvrement (le *Central Liaison Office* qui est chargé de l'échange international de données en matière de contrôle fiscal et de recouvrement) de l'Administration générale de la perception et du recouvrement (AGPR). Or, cela permettrait à l'administration fiscale d'identifier les actifs saisissables situés à l'étranger et d'accroître ainsi la probabilité du recouvrement international.

Stirint, la plate-forme informatique de gestion des demandes internationales en matière de recouvrement devrait être liée à une application de gestion des dettes. Chaque paiement enregistré par un receveur national serait ainsi automatiquement intégré dans Stirint. Compte tenu de l'abandon du projet Stimer qui devait informatiser la gestion des dettes, il faut saisir manuellement chaque paiement effectué, après la notification par un receveur national, avec tous les risques que cela comporte pour l'exhaustivité et l'exactitude matérielle. Les paiements directs ne figurent pas non plus dans le système. En effet, les paiements que le contribuable effectue encore à sa propre administration après l'introduction de la demande d'assistance ne sont pas considérés comme des recouvrements internationaux. Le système ne tient pas compte non plus des contestations légitimes, si bien qu'il présente toujours la dette dans son intégralité. Les résultats obtenus à partir de Stirint sont donc souvent sous-estimés.

Le SPF Finances ne dispose pas encore d'un instrument de suivi global d'assistance internationale au recouvrement. Les délais et taux de recouvrement ne peuvent donc pas encore être suivis de façon centralisée.

Le faible taux de recouvrement (environ 9,85 % des demandes de recouvrement étrangères en 2011) est dû principalement à l'insolvabilité du contribuable ou au fait qu'un pays ne parvienne pas à retrouver ce contribuable dans l'autre État membre.

L'examen d'un échantillon montre clairement que le recouvrement international se passe souvent dans un contexte de « tout ou rien ». Les créances recouvrées intégralement représentent, pour la plupart, de petits montants. En effet, les créances importantes sont généralement liées à des cas de fraude (organisée), dans lesquels l'administration fiscale est souvent confrontée à des fraudeurs qui parviennent à disparaître ou à se faire passer pour insolvable.

La nouvelle directive est surtout synonyme d'amélioration sur le plan pratique. Les formulaires standardisés et le titre exécutoire uniformisé facilitent et accélèrent la procédure. Sur le fond, les receveurs restent confrontés à la même problématique qu'auparavant. Il est permis d'espérer que la création récente du centre spécial de recouvrement, chargé du traitement des dossiers internationaux ainsi que des dossiers nationaux complexes en matière de recouvrement, permettra de traiter les dossiers de fraude de manière plus ciblée et plus rapide, ce qui pourrait avoir un effet positif considérable sur le taux de recouvrement international général.

Table des matières

Chapitre 1

Introduction	11
1.1 Contexte général et justification	11
1.2 Méthodes d'audit	11
1.3 Procédure contradictoire	12

Chapitre 2

Cadre juridique	13
2.1 Introduction	13
2.2 Description du cadre juridique	13
2.2.1 Niveau supranational/multilatéral	13
2.2.2 Niveau bilatéral	14
2.2.3 Hiérarchie des normes juridiques	17
2.3 Modifications apportées par la directive 2010/24/UE	18
2.3.1 Aspects pratiques	19
2.3.2 Aspects juridiques	19

Chapitre 3

Organisation et instruments de gestion du SPF Finances	25
3.1 Organisation interne	25
3.1.1 Service CLO-Recouvrement de l'AGPR	25
3.1.2 Centre spécial de recouvrement (CSR) de l'AGPR	26
3.1.3 Service d'encadrement Expertise et support stratégique (ESS)	26
3.1.4 Direct Taxation Liaison Office (DLO)	27
3.2 Instruments de gestion adéquats	28
3.2.1 Application automatisée	28
3.2.2 Formulaire standardisés de l'UE	28
3.2.3 Système de suivi	28
3.2.4 Bonnes pratiques	29
3.2.5 Conclusion	30

Chapitre 4

Résultats de l'assistance internationale au recouvrement	31
4.1 Application Stirint et données du rapport annuel du SPF Finances	31
4.2 Statistiques à l'intention de la Commission européenne	34
4.3 Action spécifique en recouvrement international de l'AGPR	37
4.4 Résultats de la nouvelle directive 2010/24/UE	38
4.4.1 Taux de recouvrement pour les demandes entrantes	39
4.4.2 Taux de recouvrement pour les demandes sortantes	40
4.4.3 Compensation fiscale transfrontalière	42
4.4.4 Délais de traitement des demandes d'assistance au recouvrement	42
4.4.5 Différence entre les demandes et les résultats du recouvrement	43

Chapitre 5	
Conclusions et recommandations	45
5.1 Conclusions	45
5.1.1 Cadre juridique	45
5.1.2 Organisation et instruments de gestion	46
5.1.3 Résultats de l'assistance au recouvrement	46
5.2 Recommandations	47
5.2.1 Exploitation des possibilités légales	47
5.2.2 Meilleure utilisation des instruments de gestion	48
Annexe	
Réponse du ministre des Finances	51

Assistance mutuelle internationale au recouvrement d'impôts

Chapitre 1

Introduction

1.1 Contexte général et justification

La fiscalité et la fraude fiscale en particulier s'internationalisent de plus en plus. Il importe donc que les États collaborent davantage au niveau international et concluent de meilleures conventions. À l'échelle mondiale, les montages frauduleux se situent non seulement au niveau de l'établissement de l'impôt, mais aussi au niveau de son recouvrement. En effet, des individus malintentionnés tirent habilement parti de la compétence territoriale limitée des États en matière de recouvrement. Une coopération internationale est donc indispensable dans ce domaine. La directive européenne 2008/55/CE, qui ne répondait manifestement plus aux besoins, a été remplacée par la nouvelle directive 2010/24/UE concernant l'assistance mutuelle au recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures.

Cet audit s'intéresse à la coopération internationale de l'Administration générale de la perception et du recouvrement (AGPR) du SPF Finances en matière de recouvrement. Pour rester réalisable et gérable, l'audit se concentre principalement sur la coopération internationale en matière de recouvrement des impôts directs. Il n'aborde pas l'assistance mutuelle internationale à l'établissement des impôts, ni les questions douanières ou les impôts indirects.

L'audit pose les trois questions suivantes :

1. Le SPF Finances dispose-t-il de suffisamment d'instruments juridiques pour optimiser l'assistance mutuelle internationale au recouvrement ?
2. Le SPF Finances dispose-t-il d'une organisation interne appropriée et d'instruments de gestion adéquats concernant l'assistance mutuelle internationale au recouvrement ?
3. L'assistance mutuelle internationale au recouvrement engrange-t-elle des résultats ?

1.2 Méthodes d'audit

La Cour des comptes a examiné des dossiers, des instructions et des documents parlementaires concernant l'assistance mutuelle au recouvrement, ci-après dénommée « assistance internationale au recouvrement ». La Cour a aussi analysé tous les chiffres pertinents à cet égard (notamment les statistiques que le SPF Finances doit tenir à jour pour la Commission européenne).

Elle a constitué un échantillon de demandes d'assistance au recouvrement, à la fois à partir des « demandes entrantes » que la Belgique reçoit d'autres pays et des « demandes sor-

tantes » que la Belgique adresse à l'étranger. La Cour a ainsi examiné 844 dossiers. Elle a analysé le délai de traitement de ces dossiers et les pourcentages de recouvrement atteints.

La Cour des comptes a complété son examen par des entretiens avec les principaux acteurs concernés par l'assistance internationale au recouvrement et, plus précisément, avec le service CLO-Recouvrement¹ de l'AGPR que le SPF Finances a désigné comme bureau central de liaison avec la Commission européenne pour tous les services fédéraux intéressés. Dans le cadre de son échantillon, la Cour a aussi organisé une entrevue auprès d'un bureau de recettes local. Elle y a examiné plusieurs dossiers concrets d'assistance internationale au recouvrement.

Pendant l'audit, les fonctionnaires concernés du service CLO-Recouvrement et du bureau de recettes ont toujours collaboré de manière active et constructive avec la Cour.

1.3 Procédure contradictoire

24 juillet 2013	Annonce de l'audit au ministre des Finances et aux fonctionnaires dirigeants de l'AGPR
Juillet 2013-janvier 2014	Réalisation de l'audit
9 avril 2014	Envoi de l'avant-projet de rapport au président du comité de direction du SPF Finances et à l'administrateur général de la Perception et du Recouvrement
26 mai 2014	Réponse du président du comité de direction du SPF Finances
2 juillet 2014	Envoi du projet de rapport au ministre des Finances
5 août 2014	Réponse du ministre des Finances

Dans sa lettre du 5 août 2014, le ministre des Finances a répondu que l'Administration générale de la perception et du recouvrement allait prendre les mesures nécessaires en vue d'examiner et de mettre en œuvre le plus rapidement possible les recommandations de la Cour des comptes. Sa lettre est jointe en annexe au présent rapport.

¹ CLO est l'abréviation de *Central Liaison Office*. Il s'agit d'un service chargé de l'échange international de données en matière de contrôle fiscal et de recouvrement, qui existe dans chaque État membre de l'Union européenne.

Chapitre 2

Cadre juridique

2.1 Introduction

La mobilité croissante des personnes, des capitaux, des biens et des services par-delà les frontières renforce la dimension internationale de la fiscalité moderne.

Dès lors que les administrations fiscales nationales ont une compétence d'exécution limitée à leur territoire en matière fiscale (contrôle fiscal, établissement et recouvrement de l'impôt), les possibilités d'éviter l'impôt sont accrues. La coopération internationale est indispensable pour y faire face, tant au stade de l'établissement de l'impôt qu'à celui de son recouvrement. L'égalité des citoyens devant la loi suppose en effet que chacun paie correctement l'impôt dont il est redevable. Si une partie des citoyens l'évite, la pression fiscale exercée sur ceux qui satisfont leurs obligations augmente automatiquement.

Lorsqu'un pays adhère à l'assistance internationale au recouvrement, il consent à répondre aux demandes de renseignements, à notifier des documents et à prendre des mesures conservatoires ou exécutoires sur des actifs situés sur son territoire, en exécution d'une créance fiscale étrangère.

La Belgique est d'autant plus intéressée par l'organisation d'une assistance internationale performante en matière de recouvrement qu'elle agit le plus souvent comme demandeur étant donné sa situation géographique et la présence d'un grand nombre d'institutions internationales sur son territoire.

2.2 Description du cadre juridique

L'assistance internationale au recouvrement est régie par de multiples conventions. Certaines ont été conclues dans un cadre multilatéral ou supranational (OCDE, Union européenne, Benelux) ; d'autres sont des conventions bilatérales. En matière de coopération bilatérale, l'État belge a conclu un grand nombre de conventions préventives de la double imposition (CPDI). Toutes ne prévoient néanmoins pas une assistance au recouvrement.

Ces différentes sources internationales de droit sont brièvement commentées ci-après.

2.2.1 Niveau supranational/multilatéral

L'instauration de la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux dans l'Union européenne (UE) a fortement accru la mobilité des personnes morales. Or, l'internationalisation croissante facilite la fraude fiscale, puisque l'administration fiscale peut uniquement recouvrer les dettes fiscales sur son propre territoire. La nécessité d'établir une coopération européenne en matière de recouvrement a été officialisée dès 1976 dans une directive (76/308/CEE) visant à protéger les intérêts financiers des États membres et de la Communauté contre le risque de fraude fiscale par-delà les frontières. Dans cette direc-

tive, le champ d'application de l'assistance internationale au recouvrement était encore limité aux créances résultant d'opérations faisant partie du système de financement du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, ainsi que de prélèvements agricoles et de droits de douane. Avec la mondialisation croissante, il a été systématiquement étendu : à la TVA en 1979 (directive 79/1071/CEE) et aux créances relatives aux impôts sur le revenu en 2001 (directive 2001/44/CE). Une directive de codification (2008/55/CE) a été rédigée en 2008 à la suite des modifications répétées de la directive de base. Le règlement (CE) n° 1179/2008 fixe, quant à lui, les modalités pratiques de l'assistance au recouvrement entre les États membres de l'UE. Il détermine, entre autres, le mode de communication entre les États, les délais de réponse et les modalités de remboursement des frais encourus par l'État requis. Ces dernières années, les procédures prévues par la directive de codification de 2008 sont toutefois apparues trop lourdes et pas assez transparentes. Une nouvelle directive 2010/24/UE concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures a donc vu le jour en mars 2010. Elle étend encore le champ d'application et simplifie la procédure (voir le point 2.3). Elle constitue la base sur laquelle tous les États membres se prêtent assistance en matière de recouvrement.

En outre, certains États membres de l'UE ont conclu une convention pour se prêter assistance en matière de recouvrement, comme la convention Benelux de 1952 et la *Nordic Convention* entre les pays scandinaves. Deux États non membres sont également parties prenantes dans cette convention scandinave (la Norvège et l'Islande). La convention Benelux relative au recouvrement instaurait une assistance déjà très étendue pour l'époque. Elle avait un champ d'application matériel² particulièrement large et prévoyait même une assistance pour les créances fiscales contestées. Son contenu n'a été regagné qu'avec la directive européenne 2010/24/UE.

2.2.2 Niveau bilatéral

Traditionnellement, la coopération fiscale internationale repose sur des conventions préventives de la double imposition (CPDI). Le Comité des affaires fiscales de l'OCDE avait déjà conçu un modèle de convention en 1963 et 1977. Son but était d'inciter les États à conclure, sur la base de ce modèle, des conventions visant à prévenir la double imposition internationale, tant sur le revenu que sur la fortune. La Belgique s'est inspirée de ce modèle de convention de l'OCDE pour conclure des conventions bilatérales avec quelque 90 États partenaires³. Outre les règles fixant la compétence de perception des États contractants, ces conventions comprennent toujours une série de dispositions procédurales qui organisent la coopération fiscale internationale. Elles prévoient en particulier la possibilité pour les États contractants de se prêter assistance mutuelle en matière de recouvrement. Ce principe d'assistance est repris pour la première fois dans l'article 27 du modèle de convention de l'OCDE de 2003. Les CPDI que la Belgique a conclues après 2003 sont donc nombreuses à contenir une disposition similaire à cet article 27.

L'assistance au recouvrement existe sous deux formes : l'assistance étendue et l'assistance limitée. Dans le cadre de l'assistance étendue, l'administration fiscale de l'État requis prête

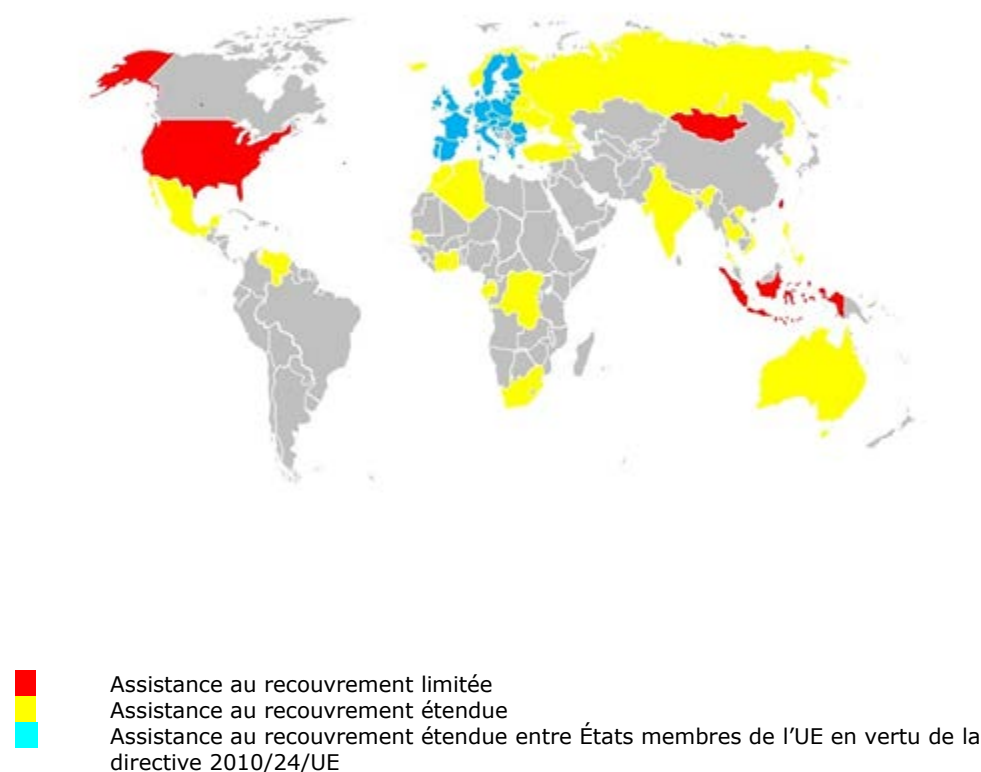
² La convention Benelux s'appliquait à tous les impôts, droits et taxes perçus par l'État à son profit ou au profit des provinces et communes.

³ Les CPDI peuvent être consultées sur le site internet du SPF Finances (AAF International).

son concours à la notification mutuelle, au recouvrement et à la mise en exécution de toute imposition établie par l'État requérant. Dans le cadre de l'assistance limitée, la coopération entre les États concernés est restreinte au recouvrement des réductions ou exonérations d'impôts octroyées à tort en vertu de la CPDI. Dans ce cas, la demande d'assistance découle donc d'une application erronée de la CPDI. Les conventions qui prévoient une assistance étendue au recouvrement dérogent au modèle de l'OCDE dans une mesure plus ou moins grande. Pour chaque cas concret, il faut dès lors toujours se référer à la convention concernée.

Conformément à l'article 27 du modèle de convention, des mesures de recouvrement peuvent être prises à l'égard de débiteurs, qu'ils soient ou non résidents de l'État requérant, de l'État requis ou d'un autre État. Par conséquent, le champ d'application n'est pas lié à la résidence d'une personne, mais au fait que celle-ci soit redevable d'un impôt envers un État contractant. La Belgique peut ainsi adresser une demande aux Pays-Bas pour recouvrer la dette fiscale belge d'un Français qui possède un compte bancaire néerlandais. Dans certains cas, l'assistance au recouvrement peut aussi intervenir à l'égard de tiers qui détiennent des sommes pour autrui ou qui, en vertu de la loi, peuvent être tenus (co)responsables de la dette fiscale. Le modèle de convention de l'OCDE précise aussi que l'assistance ne se limite pas aux créances résultant d'impôts expressément visés dans la convention. L'assistance s'étend donc au-delà du champ d'application matériel de la CPDI concernée.

Graphique 1 – Conventions préventives de la double imposition (CPDI) prévoyant une assistance au recouvrement étendue ou limitée



Source : Cour des comptes

Au sein de l'Union européenne, la Belgique organise une *assistance étendue au recouvrement* sur la base d'une CPDI avec les pays suivants : Allemagne, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, France, Grèce, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, Roumanie et Suède.

Hors Union européenne, elle organise cette *assistance étendue au recouvrement* avec les pays suivants : Afrique du Sud, Albanie, Algérie, Arménie, Australie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Corée du Sud, Côte d'Ivoire, Fédération de Russie, Gabon, Géorgie, Ghana, Inde, Islande, Kazakhstan, Maroc, Mexique, Moldavie, Norvège, Ouzbékistan, Philippines, République démocratique du Congo, Rwanda, Saint-Marin, Sénégal, Thaïlande, Turquie, Ukraine, Venezuela et Vietnam.

La coopération avec un certain nombre de pays en dehors de l'UE (Afrique du Sud, Albanie, Azerbaïdjan, Corée du Sud, Géorgie, Ghana, Inde, Islande, Moldavie, Norvège, Ukraine) peut s'appuyer tant sur la CPDI que sur la convention de l'OCDE. Depuis peu, l'assistance au recouvrement sur la base de la convention de l'OCDE est également possible pour les pays suivants : Australie, Japon, Mexique, Nouvelle-Zélande et Tunisie.

Les pays avec lesquels la Belgique organise une *assistance limitée au recouvrement* sur la base d'une CPDI sont les suivants pour l'Union européenne : Chypre, Slovaquie et Tchéquie.

Hors Union européenne, elle organise cette *assistance limitée au recouvrement* sur la base d'une CPDI avec les États-Unis d'Amérique, l'Indonésie, la Mongolie et Taïwan.

Le SPF Finances a signalé que toutes les conventions préventives de la double imposition prévoient que les renseignements obtenus peuvent être communiqués aux autorités chargées de prélever ou de recouvrer les impôts visés par la convention. Pour les Pays-Bas et le Luxembourg, cette disposition signifie que les renseignements échangés peuvent être utilisés à des fins de recouvrement, mais que les services chargés du recouvrement ne sont pas autorisés à demander directement ces données. Israël refuse toute collaboration en vue du recouvrement dans le cadre de la convention préventive de la double imposition.

L'Amérique du Sud et l'Afrique comptent plusieurs zones non couvertes. Il faudrait surtout continuer à conclure des conventions d'assistance (étendue) au recouvrement avec les pays dont un grand nombre d'expatriés sont occupés en Belgique, comme Hong Kong, la Chine, le Japon, Israël et les Émirats arabes unis, ainsi qu'avec les pays émergents comme le Brésil.

Certains pays qui n'ont pas conclu de convention d'assistance au recouvrement avec la Belgique organisent néanmoins un échange de renseignements en vue d'établir les impôts⁴.

Aucune assistance au recouvrement n'est organisée avec la Suisse. L'échange de renseignements est également limité. L'UE et la Suisse ont signé un accord stipulant que des renseignements peuvent uniquement être transmis en cas de fraude organisée. Dans la pratique, cette condition implique que l'administration fiscale doit apporter la preuve de

⁴ Argentine, Bangladesh, Bosnie-Herzégovine, Brésil, Canada, Chili, Chine, Égypte, Émirats arabes unis, Équateur, Hong Kong, Israël, Japon, Kirghizistan, Koweït, Macédoine, Malaisie, Nouvelle-Zélande, Nigéria, Pakistan, Serbie-et-Monténégro, Singapour, Sri Lanka et Tunisie.

cette fraude et être au courant de l'existence d'un compte bancaire en Suisse. Cette possibilité n'a pas encore été utilisée pour l'instant. La collaboration avec la Suisse sur le plan du recouvrement est régie par l'Accord de coopération entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la Confédération suisse, d'autre part, pour lutter contre la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte à leurs intérêts financiers, ratifié par la loi du 22 janvier 2007 portant assentiment à l'accord. La coopération se limite aux cas de fraude rencontrés en matière de TVA, de douane et accises et dans certains impôts sur la consommation. Les impôts directs se trouvent dès lors en dehors du champ d'action de cette coopération.

Plusieurs CPDI ont déjà été signées, mais pas encore ratifiées.

Tableau 1 – Pays ayant signé, mais pas encore ratifié, une convention préventive de la double imposition (CPDI) avec la Belgique

Pays	Transmission de renseignements uniquement	Assistance au recouvrement étendue	Assistance au recouvrement limitée
Bahreïn		X	
Île de Man		X	
Macao	X		
Ouganda		X	
Oman		X	
Qatar	X		
Seychelles		X	

Source : Cour des comptes

Il faut souligner en particulier la présence de l'île de Man dans ce tableau. Bien qu'il s'agisse d'un paradis fiscal, elle mène désormais une politique ouverte en matière de recouvrement international. La Belgique n'a pas encore signé de CPDI prévoyant une assistance au recouvrement avec les autres paradis fiscaux, tels que le Liechtenstein, Panama, les îles Caïman, etc.

2.2.3 Hiérarchie des normes juridiques

Lorsque l'administration belge adresse une demande d'assistance aux Pays-Bas par exemple, elle peut recourir à différents instruments juridiques (la convention Benelux en matière de recouvrement, la directive européenne 2010/24/UE et la CPDI avec les Pays-Bas). Si le recouvrement d'un impôt spécifique relève de deux conventions ou plus, il faut se demander quelle convention prime, puisque l'une et l'autre n'ont pas le même champ d'application. Dans la relation avec les États membres de l'UE, c'est le droit communautaire qui prime⁵. Ce principe doit être interprété de telle sorte que les États membres s'engagent à ne plus conclure d'accords qui mettraient le fonctionnement du droit communautaire en péril. Cela signifie que l'assistance au recouvrement définie dans la directive représente la norme minimale, mais que rien n'empêche les États membres de convenir entre eux d'une assistance plus étendue. L'article 24 de la directive énonce d'ailleurs explicitement ce principe : « La présente directive ne porte pas préjudice à l'exécution de toute obligation

⁵ Cass. 27 mai 1971, arrêt « Fromagerie franco-suisse Le Ski », Arr. Cass. 1971, p. 959, S.E.W. 1972, p. 42.

de fournir une assistance plus large découlant d'accords ou d'arrangements bilatéraux ou multilatéraux ».

Vu la portée relativement étendue de la directive, les CPDI conclues entre États membres de l'UE sont de moins en moins utilisées pour recouvrer. Cependant, les clauses de recouvrement qu'elles prévoient sont encore utiles lorsque les dettes concernées n'atteignent pas 1.500 euros⁶. Ce seuil fait débat au sein de l'UE. Le SPF Finances a annoncé sa volonté de l'abandonner et attend une éventuelle modification légale en ce sens. Pour l'instant en tout cas, les CPDI servent encore à recouvrer les petits montants. Elles servent aussi pour les dettes de plus de dix ans (dont la directive ne permet plus le recouvrement). Le SPF Finances signale que l'AGPR a proposé à la Commission européenne d'abaisser le seuil sous réserve de réciprocité pour que la directive puisse également s'appliquer aux petits montants qui peuvent être recouverts automatiquement tels que le remboursement de la TVA. Une modification de loi sera nécessaire dans ce cas.

Bien entendu, les clauses de recouvrement des CPDI conclues avec des États qui ne sont pas membres de l'UE, tels que la Norvège, la Turquie, la Russie et l'Inde, ont toute leur raison d'être. En effet, il n'y a pas d'autre solution en ce qui les concerne. Par ailleurs, le potentiel de recouvrement est encore large en dehors de l'UE, dans des pays qui ont conclu une CPDI ne prévoyant pas d'assistance au recouvrement ou qui n'ont pas encore conclu de CPDI du tout. Comme déjà dit, il s'agit de pays dont de nombreux expatriés sont occupés en Belgique, comme les États-Unis, l'Arabie saoudite, Israël, le Canada, Hong Kong et le Japon. Il importe également de conclure des CPDI avec des pays émergents comme le Brésil et la Chine. Dans sa réponse, le SPF Finances nuance ce point de vue et déclare que la convention de l'OCDE peut offrir une alternative dans les cas où il manque une clause en matière de recouvrement dans une CPDI conclue avec un pays non membre de l'UE.

2.3 Modifications apportées par la directive 2010/24/UE

La lenteur de la procédure constituait un des principaux obstacles à l'assistance internationale au recouvrement. Comme cette assistance ne peut être demandée qu'après avoir épuisé les procédures de recouvrement internes, elle concerne en général des dettes anciennes pour lesquelles l'État requérant a déjà mis en œuvre des procédures de recouvrement. Lorsque cet État sollicite l'assistance d'un autre pays, il est probable que ce dernier traitera en priorité ses propres créances et consacrera uniquement les moyens restants à la demande étrangère. La demande risque ainsi d'être reléguée au second plan. Par ailleurs, plus les créances sont anciennes, plus les chances de recouvrement sont faibles. Il faut donc tout mettre en œuvre pour alléger la procédure de recouvrement international, afin d'éviter que les fraudeurs puissent se rendre insolvables en dissimulant toutes sortes d'actifs. Plusieurs modifications d'ordre pratique et juridique ont été apportées par la nouvelle directive dans le but d'augmenter l'efficacité et l'efficace de l'assistance internationale au recouvrement⁷.

⁶ L'article 18, alinéa 3, de la directive 2010/24/UE précise qu'un État membre n'est pas tenu de fournir une assistance au recouvrement si le montant total des créances pour lesquelles l'assistance est demandée est inférieur à 1.500 euros.

⁷ « Afin de pouvoir répondre au nombre croissant de demandes d'assistance et pour garantir de meilleurs résultats, il est nécessaire de rendre l'assistance plus efficace et de la faciliter en pratique », comme l'indique un des considérants de la nouvelle directive.

2.3.1 Aspects pratiques

2.3.1.1 *Instauration d'un instrument uniformisé*

Pour prendre des mesures de recouvrement, une administration doit disposer d'un instrument d'exécution au niveau national et international. Auparavant, chaque pays utilisait son propre instrument d'exécution (selon son modèle et dans sa langue) pour demander une assistance au recouvrement, ce qui entraînait parfois des procédures de reconnaissance et de traduction dans le pays requis (surtout depuis l'élargissement de l'UE). Par conséquent, l'adoption d'un instrument uniformisé figurait parmi les principales préoccupations lors de la rédaction de la nouvelle directive. Cette dernière a instauré un instrument uniformisé pour mettre en œuvre des mesures de recouvrement dans un autre État membre. Cet instrument uniformisé reprend le contenu de l'instrument d'exécution initial et est directement applicable dans tous les États membres. Cette initiative a permis de résorber les retards auxquels donnaient lieu les diverses procédures de reconnaissance et de traduction dans le cadre de l'assistance internationale au recouvrement.

2.3.1.2 *Transmission électronique de formulaires standardisés*

Auparavant, les demandes étaient envoyées par courrier, avec les retards que cela suppose. La nouvelle directive impose désormais une obligation générale de transmettre les demandes et les documents sous forme numérisée au moyen d'un réseau électronique. L'assistance internationale est facilitée non seulement par la numérisation, mais aussi par une standardisation et une automatisation poussées. Des formulaires types électroniques ont été élaborés pour introduire les demandes d'assistance. Leur grand avantage est d'être constitués de menus déroulants dans lesquels le pays requérant effectue une sélection. Les menus apparaissent ensuite automatiquement dans la langue de l'utilisateur, l'État requis en l'occurrence. Il ne reste plus qu'à traduire les zones de texte libres.

2.3.2 Aspects juridiques

2.3.2.1 *Extension du champ d'application*

La directive définit le champ d'application matériel étendu comme couvrant « *l'ensemble des taxes, impôts et droits quels qu'ils soient, perçus par un État membre ou pour le compte de celui-ci ou par ses subdivisions territoriales ou administratives ou pour le compte de celles-ci, y compris les autorités locales, ou pour le compte de l'Union* » et les prélèvements en matière agricole⁸. En vertu du principe selon lequel l'accessoire suit le principal, la directive s'applique également aux sanctions administratives, aux intérêts et aux frais relatifs à ces impôts. En revanche, les cotisations de sécurité sociale et les sanctions pénales sont explicitement exclues de son champ d'application⁹.

Bien que le champ d'application ait déjà été considérablement étendu, le progrès serait encore plus grand si les dettes non fiscales y étaient ajoutées. On songe à cet égard aux arriérés de rentes alimentaires, aux cotisations de sécurité sociale et aux amendes pénales. Moins

⁸ Les restitutions, interventions et autres mesures faisant partie du système de financement intégral ou partiel du Fonds européen agricole de garantie et du Fonds européen agricole pour le développement rural, y compris les montants à percevoir dans le cadre de ces actions ; les cotisations et autres droits prévus dans le cadre de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre (article 2, alinéa 1^{er}, b) et c), de la directive 2010/24/UE).

⁹ Article 2, alinéa 3, a) et d), de la directive 2010/24/UE.

les créances sont morcelées et plus elles sont regroupées, moins les charges administratives sont élevées. Dans son dernier rapport d'évaluation, le Service des créances alimentaires (Secal) indique que 6 % des dossiers traités par lui concernent des débiteurs ayant leur domicile à l'étranger¹⁰. Le recouvrement de ces créances est opéré par un service relevant du SPF Finances et représente une obligation faisant suite à une décision de justice. Rien n'empêcherait donc l'échange international de ces créances par l'intermédiaire des bureaux centraux de liaison. De même, les amendes pénales sont recouvrées par un receveur du SPF Finances, si bien qu'il serait facile de les intégrer à une demande d'assistance. Elles sont cependant exclues explicitement du champ d'application, car elles constituent des sanctions pénales. Le recouvrement international des cotisations de sécurité sociale fait l'objet d'un règlement spécifique¹¹. Les États membres (notamment les Pays-Bas et l'Espagne) dans lesquels impôts et cotisations sociales sont perçus par un seul et même service public traitent en même temps les demandes d'assistance au recouvrement des impôts directs et celles relatives aux cotisations sociales. Il est impossible d'en faire de même en Belgique pour l'instant, puisque ce sont les diverses institutions de perception des cotisations de sécurité sociale qui recouvrent les cotisations sociales. En Belgique, les cotisations spéciales de sécurité sociale sont recouvrées avec les dettes fiscales. Il faut donc d'abord les isoler dans les montants à recouvrer, ce qui est une opération très compliquée.

2.3.2.2 Assouplissement du principe d'épuisement des procédures

Le but n'est pas que le recouvrement des créances étrangères surcharge les États membres. C'est pourquoi, comme déjà précisé, la demande d'assistance au recouvrement n'est possible qu'après avoir épuisé les procédures de recouvrement internes. L'interprétation de ce principe détermine jusqu'à quel point l'État requérant doit épuiser ses propres procédures. Auparavant, l'assistance n'était pas accordée s'il existait encore des actifs saisissables dans l'État requérant. La nouvelle directive assouplit cette règle en imposant à l'État requérant d'appliquer les procédures de recouvrement appropriées. Il peut s'adresser directement à un autre État en l'absence manifeste d'actifs à recouvrer sur son territoire (ou dans le cas où ils ne suffiraient pas à payer intégralement la dette) et lorsqu'il dispose de renseignements spécifiques montrant que le débiteur dispose d'actifs dans un autre État. Il peut aussi demander l'assistance d'un autre État lorsque l'usage de ses propres procédures de recouvrement donnerait lieu à des difficultés disproportionnées¹². Ce dernier aspect est celui qui ouvre le plus de possibilités, car le receveur juge en son âme et conscience si une certaine mesure est appropriée et humaine au regard de la dette. Par exemple, un recouvrement est plus approprié s'il est effectué par le biais d'un compte bancaire que s'il est opéré sur un bien immobilier. La saisie immobilière donne souvent lieu à une véritable bataille procédurale et provoque chez les débiteurs un dommage social important que le receveur préfère éviter.

Il ne faut cependant pas surestimer l'importance de cette condition d'épuisement des procédures. Il est impossible d'en contrôler mutuellement le respect et, dans la pratique, les États membres partent du principe que l'État requérant a lui-même déjà procédé à des tentatives de recouvrement¹³. Cette condition a toutefois posé problème dans la situation

¹⁰ 1.583 dossiers sur un total de 23.395, DOC 53 1915/003, p. 12.

¹¹ Règlement (CE) n° 987/2009.

¹² Article 11 de la directive 2010/24/UE.

¹³ Ilse De Troyer, *De invordering van belastingen in grensoverschrijdende situaties*, Anvers, Intersentia, 2009, p. 361.

concrète d'un Néerlandais redevable du précompte immobilier belge. Les Pays-Bas refusaient systématiquement leur assistance, car il était redevable de précompte immobilier, ce qui signifiait qu'il possédait un bien immobilier en Belgique (sur lequel le recouvrement pouvait être opéré). Comme déjà signalé, la saisie immobilière demeure néanmoins une procédure lourde pendant laquelle il arrive que d'autres créanciers (privilégiés ou non) se présentent, après quoi il ne reste généralement plus rien à l'administration fiscale en tant que *créancier chirographaire*¹⁴. Depuis l'assouplissement de la condition d'épuisement des procédures, les Pays-Bas ne peuvent plus opposer un refus dans pareille situation.

2.3.2.3 *Compensation fiscale internationale*

La nouvelle directive instaure encore un instrument très pratique en créant la base juridique pour l'échange spontané de renseignements sur les remboursements d'impôts. Lorsqu'un État membre doit rembourser – sauf pour la TVA – un résident d'un autre État membre, il peut en informer l'État de résidence¹⁵. Si le bénéficiaire du remboursement a encore une dette dans son pays de résidence, le remboursement peut être suspendu et le montant versé à l'État créancier. Ce système de notification permettrait d'éviter de nombreux problèmes de recouvrement, mais les États membres ne sont pas encore prêts à le mettre en œuvre sur le plan informatique. La situation est différente pour la TVA. Lorsqu'un Belge assujéti à la TVA introduit une demande de remboursement dans un autre État membre, l'administration belge l'apprend automatiquement par le biais du site portail européen dédié. Elle vérifie alors si cet assujéti belge a encore des dettes. Elle peut éventuellement contacter l'État auprès duquel la demande de remboursement a été introduite pour obtenir compensation. Cette technique est utilisée également pour compenser des remboursements de TVA par des dettes en matière d'impôts directs. Contrairement à la procédure en matière de TVA, un droit de remboursement d'impôts directs dans un autre État membre n'est pas notifié automatiquement, ce qui exclut toute compensation fiscale. Cette différence s'explique par le fait qu'un assujéti à la TVA a un numéro de TVA unique qui vaut pour toute l'UE, ce qui le rend très facilement identifiable. Ce n'est pas le cas pour les personnes physiques, car leur numéro national dans un État membre ne permet pas de les identifier dans un autre État membre.

La compensation fiscale internationale dans le cadre des impôts directs n'intervient que lorsqu'une demande d'assistance au recouvrement a été introduite. L'État requis vérifie alors s'il a prévu d'octroyer des remboursements au contribuable concerné. Vu la longueur du délai entre la naissance de la créance et la demande d'assistance, il est très peu probable que le remboursement éventuel n'ait pas encore été effectué à ce moment, d'autant plus si le contribuable n'exerce aucune activité dans ce pays et ne génère donc pas régulièrement de droits à des remboursements.

Même si un système général européen de compensation fiscale ferait économiser bien des frais aux administrations, le renforcement de la coopération bilatérale entre plusieurs États membres constitue une solution de substitution acceptable. L'Estonie et la Finlande, par exemple, ont conclu une convention qui autorise certains agents, désignés nommément, d'un pays à consulter directement les bases de données de l'autre pays. La Belgique obtien-

¹⁴ C'est-à-dire un créancier qui, en cas de concours de créanciers (lors d'une faillite ou d'une saisie), ne peut invoquer aucun droit de préférence.

¹⁵ Article 6 de la directive 2010/24/UE.

draît un rendement bien meilleur à faible coût si elle concluait pareille convention avec ses voisins français, néerlandais, allemands et luxembourgeois.

Un exemple concret illustre l'utilité de la compensation fiscale internationale en Allemagne. Lorsqu'il prévoit de rembourser des droits douaniers, le pays demande en effet systématiquement aux États concernés si le contribuable bénéficiaire a encore des dettes. Dans son plan opérationnel 2013, le SPF Finances envisageait aussi de suivre l'exemple des Pays-Bas et de mener une action ciblée de recouvrement international en immobilisant à l'importation les conteneurs de contribuables qui avaient encore des dettes d'impôts directs ou de TVA. Ce projet n'avait pas encore été concrétisé au moment de l'audit.

L'exemple suivant montre jusqu'où peut aller la compensation fiscale internationale : le Portugal a notifié spontanément à la Belgique une caution reçue d'une société belge dans le cadre d'un marché public. Avant de lui restituer la caution, le Portugal a demandé si cette société avait des dettes fiscales belges que la caution aurait éventuellement pu servir à rembourser.

2.3.2.4 Traitement de la créance étrangère

L'État membre requis doit traiter la créance étrangère comme s'il s'agissait de sa propre créance¹⁶. Il met donc en œuvre des compétences et des procédures qui sont prévues par sa législation interne. Cette égalité de traitement ne connaît qu'une exception : l'État membre requis n'est pas tenu d'accorder aux créances fiscales étrangères le traitement préférentiel qu'il réserve à ses propres créances fiscales¹⁷. Si le débiteur d'impôts a plusieurs créanciers, l'État requérant étranger sera dès lors remboursé en dernier lieu, après les créanciers privilégiés. En général, il ne reste plus rien pour ces créanciers chirographaires. De même, si un pays reçoit une demande d'assistance pour recouvrer auprès d'un contribuable envers lequel il a lui-même une créance impayée, il peut recouvrer sa créance en priorité. Le traitement non préférentiel des créances étrangères a aussi pour conséquence que l'État requérant n'a pas le droit de constituer une hypothèque sur un bien immobilier situé à l'étranger. Il doit d'abord être habilité à le faire par un tribunal de l'État où se trouve le bien immobilier. Vu la lourdeur de ces procédures, les saisies exécutoires sur les actifs immobiliers à l'étranger sont restées lettre morte. La CPDI conclue avec l'Algérie présente une particularité à cet égard : elle dispose que les créances fiscales jouissent dans l'État requis des mêmes privilèges que les créances de même nature de cet État¹⁸. Cette CPDI va donc plus loin que la directive dans ce domaine.

En vertu du principe de réciprocité, l'État requis n'est pas tenu de prendre des mesures de recouvrement qui ne sont pas prévues par l'État requérant. Cette règle est logique car, sans elle, l'État requérant pourrait commettre un abus de droit en recourant à l'assistance au recouvrement pour appliquer des mesures qui ne sont pas autorisées par sa propre législation. Seules les mesures de recouvrement communes aux États requérant et requis sont dès lors envisageables, c'est-à-dire, dans la pratique, le dispositif de recouvrement le plus faible des deux. Ce principe est très restrictif, mais il est mis en œuvre de manière pragmatique. Vu la difficulté à connaître en détail le droit interne des autres États membres, l'État requis

¹⁶ Article 13, point 1, alinéa 1^{er}, de la directive 2010/24/UE.

¹⁷ Article 13, point 1, alinéa 3, de la directive 2010/24/UE.

¹⁸ Article 27, alinéa 8, de la CPDI du 15 décembre 1991 avec l'Algérie.

applique en général les mesures prévues dans son droit interne, sans vérifier si elles sont autorisées par le droit de l'État requérant. Un projet est en cours, qui consiste à dresser la liste des possibilités juridiques de recouvrement et de leurs modalités pour tous les États membres (voir la référence au projet *Recovery in Europe* au point 3.2.3). Le SPF Finances précise dans sa réponse que, en vertu de la directive 2010/24/UE¹⁹, le seul obstacle est le fait que les seules mesures que l'État requis est autorisé à prendre sont celles qui existent dans son propre ordre juridique.

2.3.2.5 Participation aux enquêtes administratives

Afin de favoriser l'assistance mutuelle au recouvrement, des fonctionnaires préalablement habilités de l'État requérant peuvent désormais se rendre dans les bureaux de l'administration de l'État requis pour y participer à des enquêtes. Ils peuvent interroger des personnes, examiner des dossiers et prêter leur assistance dans des procédures judiciaires²⁰. Bien que cette disposition offre de nombreuses possibilités dans le cadre de la lutte contre la fraude fiscale internationale, la Belgique ne l'a pas encore utilisée jusqu'à présent.

2.3.2.6 Transmission à un État membre tiers de renseignements utiles

Si l'État requérant ou l'État requis estime que les renseignements obtenus peuvent présenter un intérêt pour un État membre tiers, il peut les lui transmettre par voie électronique au moyen d'un formulaire standardisé²¹. La Belgique n'a encore jamais reçu de renseignement de ce type d'un État membre tiers et, de son côté, elle n'en a encore jamais envoyé à un État tiers. Cette disposition légale reste donc elle aussi lettre morte pour l'instant.

¹⁹ Article 13, point 1, alinéa 1, de la directive 2010/24/UE : « Aux fins du recouvrement dans l'État membre requis, toute créance faisant l'objet d'une demande de recouvrement est traitée comme une créance de l'État membre requis, sauf disposition contraire prévue dans la présente directive. L'autorité requise met en œuvre les compétences et les procédures définies par les dispositions législatives, réglementaires ou administratives de l'État membre requis applicables aux créances relatives aux mêmes droits, impôts ou taxes ou, à tout le moins, à des droits, impôts ou taxes similaires, sauf disposition contraire prévue dans la présente directive ».

²⁰ Article 7, alinéas 1^{er} et 2, de la directive 2010/24/UE.

²¹ Article 23, alinéa 4, de la directive 2010/24/UE.

Chapitre 3

Organisation et instruments de gestion du SPF Finances

Ce chapitre vise à examiner si le SPF Finances dispose d'une organisation interne appropriée et d'instruments de gestion adéquats pour accorder une assistance internationale au recouvrement.

3.1 Organisation interne

3.1.1 Service CLO-Recouvrement de l'AGPR

La directive impose aux États membres de désigner un bureau central de liaison chargé d'organiser l'assistance internationale au recouvrement²². Le SPF Finances a confié cette mission au service CLO-Recouvrement de l'AGPR, qui est devenu le *service de recouvrement transversal* le 1^{er} janvier 2014²³. Comme l'audit a été réalisé au second semestre 2013, ce rapport fait encore référence au *service CLO-Recouvrement*.

Le service CLO-Recouvrement est chargé de gérer les demandes de recouvrement entrantes et sortantes, aussi bien pour les impôts directs qu'indirects.

Son rôle consiste principalement à transmettre les demandes entrantes destinées aux bureaux de recettes belges et les demandes sortantes adressées aux bureaux centraux de liaison des autres États (qui les communiquent, à leur tour, à leur receveur local). Les demandes entrantes qui portent sur des matières fiscales relevant des compétences des entités fédérées sont transmises directement. Les demandes qui concernent des matières fiscales fédérales sont d'abord soumises à un contrôle de fond²⁴ avant d'être communiquées au receveur concerné. Dans la pratique, toute la communication relative à la demande passe par le service CLO-Recouvrement. Les receveurs nationaux et étrangers n'entrent jamais en contact direct. Ils restent cependant maîtres du dossier. Ils procèdent au recouvrement proprement dit de l'impôt et déterminent en toute autonomie, sur la base de leur connaissance du terrain local, si un contribuable est solvable ou non et quelles sont les mesures de recouvrement à prendre.

²² Article 4, alinéa 2, de la directive 2010/24/UE.

²³ Articles 3, § 3, 1^o, et 7, 7^o, de l'arrêté du président du comité de direction du 17 décembre 2013 portant création des services opérationnels de l'Administration générale de la perception et du recouvrement.

²⁴ Le contrôle vérifie que la demande relève bien du champ d'application de la directive (seuil de 1.500 euros, ancienneté de la dette, etc.).

Le service CLO-Recouvrement est également chargé de fournir à la Commission européenne le rapport prescrit par la directive²⁵.

Au moment de l'audit, le service CLO-Recouvrement comptait neuf membres du personnel pour les impôts directs et la TVA, dont quatre d'un niveau inférieur à celui prévu. Une étude des besoins en personnel (basée sur la durée moyenne de traitement d'une demande) a révélé que le service devait disposer d'au moins deux agents supplémentaires.

3.1.2 Centre spécial de recouvrement (CSR) de l'AGPR

Les services opérationnels de l'AGPR ont été modifiés depuis le 1^{er} janvier 2014. Un centre de perception, un centre spécial de recouvrement (CSR) et quatorze centres régionaux de recouvrement ont été créés.

Le CSR est chargé du recouvrement international et du recouvrement de certains dossiers nationaux complexes. Les bureaux de recettes *Étranger* et *Bureau central de TVA pour assujettis étrangers* ont été intégrés au CSR. En outre, plusieurs nouveaux services ont été créés au sein du CSR : le *service de recouvrement transversal* (chargé de traiter les demandes d'assistance internationale au recouvrement formulées par les receveurs de l'AGPR ou par des autorités étrangères), l'inspection Recouvrement *Bruxelles CSR – centre spécial Recouvrement*, le *service de contrôle comptable* chargé d'exercer la surveillance des opérations matérielles effectuées par les receveurs et un *service juridique* chargé de soutenir les services du centre, ainsi que les bureaux de recettes qui en relèvent, tant sur le plan juridique que procédural.

Au cours d'une deuxième phase, la compétence du CSR devrait encore être étendue au recouvrement des impôts établis par l'Administration Grandes entreprises et par l'Administration générale de l'inspection spéciale des impôts (Agisi).

Le CSR a été créé dans le but de centraliser les connaissances relatives au recouvrement des dossiers spéciaux et d'améliorer considérablement l'efficacité de l'action. Il permet aussi de décharger les bureaux de recettes locaux de ces dossiers afin qu'ils puissent se concentrer sur leur travail habituel.

3.1.3 Service d'encadrement Expertise et support stratégique (ESS)

Le service d'encadrement Expertise et support stratégique (ESS) gère le dispositif juridique relatif à l'assistance internationale au recouvrement. Il mène les négociations en vue de la conclusion des CPDI et participe aux travaux des organisations internationales en matière d'impôts directs (UE, OCDE, Nations unies, etc.).

L'AGPR demande à être associée à la conclusion des CPDI, notamment afin d'examiner s'il existe un intérêt pour insérer une clause en matière de recouvrement.

²⁵ L'article 27 de la directive 2010/24/UE dispose que, pour le 31 mars de chaque année, les États membres communiquent à la Commission européenne le nombre de demandes d'assistance, ventilées par État, qu'ils ont envoyées et reçues. Ils l'informent également du montant des créances pour lesquelles une assistance au recouvrement a été demandée ainsi que des montants effectivement recouverts.

3.1.4 Direct Taxation Liaison Office (DLO)

Le *Direct Taxation Liaison Office* (DLO) est un service distinct qui vise l'échange de données en matière d'impôts directs dans le seul but d'établir l'impôt. Ses tâches comprennent la gestion et le suivi des demandes de renseignements et des notifications spontanées de renseignements émanant de services fiscaux belges ou d'administrations fiscales étrangères.

Actuellement, les fichiers de recouvrement du service CLO-Recouvrement ne sont pas croisés avec les données que le DLO reçoit des États partenaires. Or, cela permettrait systématiquement d'identifier les actifs situés à l'étranger de personnes ayant des dettes fiscales en Belgique. Pour établir la situation patrimoniale du débiteur, les fonctionnaires chargés du recouvrement disposent en effet de tous les pouvoirs d'investigation prévus par le CIR92 et le code de la TVA²⁶. Le croisement des données permettrait donc d'augmenter considérablement les chances de recouvrement.

Afin de satisfaire aux exigences en matière d'échange de renseignements qui sont fixées par la directive 2011/16/UE²⁷ et la réglementation relative à la loi américaine Fatca²⁸, plusieurs modules supplémentaires seront développés dans Stirint²⁹, la plate-forme informatique du SPF Finances (voir le point 3.2.1). À partir du 1^{er} janvier 2014, la nouvelle directive permet en effet l'échange automatique de données sur les rémunérations des travailleurs et des dirigeants d'entreprises, les produits d'assurance-vie, les pensions, la propriété et les revenus tirés de biens immobiliers. De plus, ces données peuvent être utilisées tant pour établir les impôts que pour les recouvrer. Les recouvrements concernent aussi bien les impôts visés dans la directive 2010/24/UE que les cotisations obligatoires de sécurité sociale. En d'autres termes, l'intérêt de croiser les données obtenues par le DLO et le service CLO-Recouvrement ne peut que croître étant donné que le DLO possède de plus en plus de données qui peuvent être utiles au receveur dans sa mission de recouvrement.

Le SPF Finances travaille à l'établissement de ce croisement de données. Son service *Privacy*, chargé de vérifier que l'application permettant l'échange des données est conforme à la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée, a rendu un avis positif en janvier 2014.

En cas d'indice de fraude fiscale, l'agent de taxation peut demander à consulter des données dont dispose le point de contact central (à la Banque nationale de Belgique). Il importe de souligner qu'une demande d'informations bancaires émanant d'une administration fiscale étrangère constitue un indice suffisant de fraude fiscale. Pour améliorer le processus de recouvrement, il conviendrait aussi de transmettre ce type de données au receveur.

²⁶ Article 319bis du CIR92 et article 63bis du code de la TVA.

²⁷ La directive 2011/16/UE du Conseil du 16 février 2011 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal et abrogeant la directive 77/799/CEE a été transposée en droit belge par la loi du 17 août 2013.

²⁸ La loi Fatca (*Foreign Account Tax Compliance Act*) impose à tous les établissements financiers du monde entier de transmettre directement à l'administration fiscale américaine, à partir du 1^{er} janvier 2014, certains renseignements sur leurs clients qui sont résidents ou ressortissants américains. L'administration fiscale belge recueillera ces renseignements auprès des établissements financiers et les communiquera à l'administration fiscale américaine.

²⁹ Stirint (système de traitement intégré et de recouvrement international) est un système central d'échange de données dans le domaine des impôts directs.

3.2 Instruments de gestion adéquats

3.2.1 Application automatisée

Dans un souci d'efficacité, l'option a été prise de développer un seul système central générique pour l'échange de données international au sein du SPF Finances. Ce projet a été concrétisé avec la création de la plate-forme informatique Stirint, qui constitue la plaque tournante pour l'échange de renseignements, la notification³⁰ des créances, les demandes de mesures conservatoires et d'assistance internationale au recouvrement. Le but était d'utiliser Stirint pour le traitement des demandes entrantes et sortantes, et Stimer (système de traitement intégré multi-entités recouvrement)³¹ pour la gestion des dettes. Une interaction à mettre en place entre ces deux outils informatiques allait permettre d'avertir Stirint à chaque paiement enregistré dans Stimer. Étant donné que le projet Stimer a été abandonné, le service CLO-Recouvrement se retrouve totalement tributaire des informations qu'il reçoit des receveurs locaux. Si un paiement est effectué sans avertissement, le dossier reste ouvert dans Stirint. Le service CLO-Recouvrement saisit donc chaque paiement manuellement, avec tous les risques d'erreurs matérielles que cela comporte.

3.2.2 Formulaires standardisés de l'UE

L'outil *e-Form Editor* développé en UE a permis à l'assistance internationale au recouvrement de bien progresser. Cet outil propose des formulaires standardisés et des transmissions par voie électronique. Ces formulaires sont utilisés pour toute demande dans le cadre de la directive (renseignements, notification et recouvrement/mesures conservatoires). Ils sont très détaillés et comprennent de nombreux menus déroulants. L'avantage de cette structure est que les formulations standard et les sélections dans les menus déroulants s'affichent automatiquement dans la langue de l'utilisateur, seules les zones de texte libres ne sont pas traduites automatiquement. En plus de la demande proprement dite, le formulaire standardisé comporte une partie consacrée au retour d'informations à compléter par l'État requis à la clôture du dossier, ce qui permet d'avoir instantanément un aperçu complet du résultat final. Par ailleurs, ces formulaires standardisés se corrigent automatiquement en cas d'erreur matérielle.

En ce qui concerne l'assistance au recouvrement avec les pays qui ne font pas partie de l'UE, les demandes et les annexes sont encore rédigées sur papier et envoyées par la poste, ce qui engendre une grande perte de temps. En outre, le service CLO-Recouvrement doit examiner ces formulaires beaucoup plus en détail, vu qu'ils ne se corrigent pas automatiquement. De surcroît, il faut encore traduire tous les titres et les annexes. Il conviendrait d'étendre le système des formulaires standardisés et du réseau électronique aux pays qui ne sont pas membres de l'UE. Plusieurs pays sont demandeurs, dont l'Inde.

3.2.3 Système de suivi

Puisque Stirint sert uniquement d'instrument de gestion, un outil de suivi spécifique s'avère nécessaire. Le suivi de chaque demande est effectué actuellement par *Taskmanager*, un outil qui génère une date d'échéance pour toutes les demandes entrantes ou sortantes et qui envoie à cette date un avertissement au fonctionnaire chargé du traitement. Outre ces

³⁰ L'assistance sur le plan de la notification représente une communication officielle.

³¹ Système de traitement intégré du recouvrement.

rappels automatiques³², les fonctionnaires peuvent aussi introduire des échéances sous la forme de rappels manuels. Dans un souci de sécurité, *Taskmanager* fixe des échéances plus strictes que celles imposées par l'UE.

Aucun instrument n'est opérationnel pour le suivi de l'ensemble des demandes³³. Le service CLO-Recouvrement n'a donc pas connaissance d'un éventuel arriéré général. Le SPF Finances a cependant développé l'outil *Business Application Monitoring* (BAM) qui permet d'établir des statistiques sur la correspondance, les délais de traitement et la gestion générale. Grâce à cet outil, il devrait être possible de mesurer l'arriéré et d'identifier les pays qui posent problème dans le cadre de l'assistance au recouvrement. Bien que cette application soit totalement achevée, le service CLO-Recouvrement attend encore l'autorisation pour la mettre en service.

3.2.4 Bonnes pratiques

Le programme d'aide européen Fiscalis vise à améliorer le fonctionnement des régimes fiscaux au sein de l'UE en intensifiant la coopération entre les pays participants. L'organisation de groupes de travail internationaux a pour objectif de favoriser un échange de renseignements pratique, efficace et intensif et de stimuler la coopération administrative. Les différents pays partagent leurs bonnes pratiques au sein de ces groupes de travail dans le but de s'inspirer mutuellement. La Belgique s'est inspirée, par exemple, d'une bonne pratique néerlandaise : le lecteur optique de plaques d'immatriculation qui est utilisé pour le recouvrement de taxes de circulation impayées. Dans le domaine spécifique du recouvrement, le *Fiscalis Project Group 80* est divisé en trois sous-groupes consacrés à la législation, à l'informatique et aux processus.

Le système *VAT Refund* de compensation fiscale internationale en matière de TVA est un sujet important dans ces groupes de travail. Il représente un véritable moyen de recouvrement international qui contribue aussi à la neutralité du marché intérieur. Plusieurs pays sont donc partisans d'une extension de ce système aux impôts directs et souhaitent évaluer la faisabilité de cette proposition au sein des groupes de travail.

En vertu du principe de réciprocité, les receveurs locaux doivent maîtriser le droit interne des autres États. C'est l'objectif que poursuit le projet *Recovery in Europe*. La Belgique est pionnière dans ce domaine et plaide pour la création d'un site *Recoverypedia* (par analogie avec la plate-forme Wikipedia) qui présenterait, par pays, les diverses mesures de recouvrement et leurs modalités. Le SPF Finances signale dans sa réponse que la Commission européenne estime l'idée d'un *Recoverypedia* trop ambitieuse pour l'instant. Elle vient par contre de publier le premier numéro de sa lettre d'information *EU and International Tax Collection Newsletter* par laquelle elle entend offrir sur une base régulière un aperçu des derniers développements européens et internationaux en matière de perception et de recouvrement.

³² Le système génère donc lui-même ces rappels qui servent à rappeler des actes plus passifs (suivi des paiements dans le cadre d'un plan d'apurement, vérification de la fourniture d'une traduction demandée, etc.).

³³ Il était prévu que ce suivi soit assuré au moyen de l'outil *Taskmanager*, mais celui-ci intègre aussi tous les anciens dossiers qui nécessitent des opérations supplémentaires à effectuer l'une après l'autre. Comme le service CLO-Recouvrement manque de personnel pour traiter les demandes actuelles, la tâche est immense.

3.2.5 Conclusion

En désignant le service CLO-Recouvrement de l'AGPR comme bureau central de liaison et en installant la plate-forme informatique Stirint, le SPF Finances a adapté la structure de son organisation pour remplir ses obligations dans le domaine de l'assistance internationale au recouvrement. La numérisation poussée au moyen de Stirint constitue un instrument de gestion adéquat, mais il n'y a pas encore de système disponible pour le suivi. Il est impossible de surveiller, de manière centralisée, les arriérés éventuels et, par conséquent, de les résorber. La création du centre spécial de recouvrement (CSR) au sein de l'AGPR représente un grand progrès, car les dossiers de recouvrement complexes et internationaux sont ainsi traités par des équipes spécialisées.

Un problème informatique mérite d'être souligné : l'absence de connexion entre Stirint et l'enregistrement des paiements, pour lequel le service CLO-Recouvrement est totalement tributaire des receveurs locaux qui lui communiquent les paiements. Le risque d'erreurs est donc bien présent dans cet enregistrement.

Chapitre 4

Résultats de l'assistance internationale au recouvrement

L'assistance internationale au recouvrement fait l'objet d'un rapportage très succinct par le biais du rapport annuel du SPF Finances et des statistiques que les États membres sont tenus d'établir pour la Commission européenne. Il n'existe actuellement pas d'indicateurs clés de performance (*Key Performance Indicators – KPI*)³⁴ permettant de mesurer les activités relatives à l'assistance internationale au recouvrement. Les constatations de la Cour des comptes qui sont présentées ci-dessous reposent donc essentiellement sur son échantillon des demandes d'assistance entrantes et sortantes. La Cour a considéré comme norme d'audit un taux de fiabilité de 95 % pour définir la taille de l'échantillon, qui regroupe 844 dossiers au total.

4.1 Application Stirint et données du rapport annuel du SPF Finances

Stirint est la plate-forme informatique de gestion des demandes entrantes et sortantes en matière de recouvrement. Elle permet de suivre le déroulement de la procédure, de lire les communications reçues et envoyées et de prendre connaissance des dettes et des montants effectivement perçus. Une demande entrante ou sortante peut donc être intégralement suivie et examinée au format électronique dans Stirint. Comme signalé au chapitre 3, le service CLO-Recouvrement doit encoder manuellement les montants perçus à partir de listes complétées par les bureaux de recettes locaux.

Stirint est la seule application qui enregistre les dettes qui font l'objet de demandes d'assistance au recouvrement adressées à la Belgique. Par le passé, seules des fiches mémos étaient établies dans le système ICPC³⁵ du SPF Finances (il s'agit d'un système automatique de perception et de comptabilité des impôts). Depuis janvier 2014, le système ICPC contient également les dettes étrangères de ce type.

Stirint comporte actuellement toutes les informations relatives aux demandes d'assistance émanant de l'étranger (les demandes entrantes) et à celles de la Belgique (les demandes sortantes), qui sont introduites en vertu d'accords bilatéraux/multilatéraux ou de la directive européenne 2010/24/UE.

Stirint constitue donc la source d'information sur laquelle le SPF Finances s'appuie dans son rapport annuel pour le nombre de demandes entrantes et sortantes. La Cour a néanmoins relevé quelques divergences en comparant les chiffres de Stirint et ceux du rapport annuel 2012 du SPF Finances. Après analyse par le SPF, il est apparu que les chiffres repris dans son rapport annuel englobent uniquement les demandes envoyées à l'aide des formulaires stan-

³⁴ Indicateurs permettant de mesurer les objectifs de gestion et de réorienter la politique à suivre.

³⁵ *Inning en Comptabiliteit* – Perception et Comptabilité.

standardisés (conformément à la directive 2010/24/UE). Par ailleurs, les différences s'expliquent aussi par le fait que certains dossiers ont été imputés rétroactivement à 2012 après publication des chiffres dans le rapport annuel.

Les deux tableaux suivants retracent l'évolution du nombre de demandes entrantes et sortantes de 2004 à 2012.

Tableau 2 – Nombre de demandes reçues par la Belgique entre 2004 et 2012 (demandes entrantes)

Années	Nature de la demande					
	Renseignements		Notification		Assistance au recouvrement	
	UE	Hors UE	UE	Hors UE	UE	Hors UE
2004	52	0	0	0	126	13
2005	51	2	2	0	256	17
2006	66	4	16	0	201	6
2007	51	0	54	0	230	4
2008	47	0	128	0	245	1
2009	49	0	152	0	262	1
2010	45	0	110	0	276	3
2011	79	0	81	0	338	3
2012	502	7	59	0	272	1

Source : rapport annuel du SPF Finances et, pour 2012, chiffres corrigés après consultation de Stirint

L'augmentation la plus spectaculaire des demandes entrantes d'assistance au recouvrement est observée en 2005 au niveau des demandes des États membres de l'UE, qui ont quasiment doublé à la suite de l'élargissement de l'Union à dix nouveaux pays en 2004.

L'année 2012 se caractérise par une hausse remarquablement élevée des demandes de renseignements émanant des États membres de l'UE, dont plus de 90 % ont été introduites par les Pays-Bas. La France, quant à elle, représente la majeure partie des demandes d'assistance au recouvrement adressées à notre pays, essentiellement dans le cadre du travail frontalier et des échanges commerciaux : elle a été à l'origine de 80 % de ces demandes en 2012.

L'analyse des chiffres de 2012 par la Cour des comptes a démontré que toutes les demandes entrantes de renseignements et de notification émanant des États membres de l'UE se fondent sur la directive européenne. Les demandes d'assistance au recouvrement émanant des États membres reposent dans de rares cas (2) sur le traité Benelux et de façon très limitée (28) sur des CPDI. Une requête en saisie conservatoire³⁶, que la nouvelle directive permet explicitement, a été introduite pour la première fois en 2012. Dans les faits, de nombreux États membres éprouvent manifestement des difficultés à appliquer cette saisie conservatoire. Le Luxembourg et l'Irlande doivent, par exemple, toujours faire intervenir la

³⁶ Si la créance ou l'instrument d'exécution sont contestés ou s'il n'existe pas encore d'instrument d'exécution pour une créance, une demande de mesures conservatoires peut être introduite pour autant que les règles légales en vigueur dans l'État membre requis et sa pratique administrative permettent une telle procédure.

décision d'un juge, ce qui augmente le coût de l'assistance au recouvrement. Dans le cadre de l'assistance mutuelle, la procédure de saisie conservatoire reste par conséquent souvent lettre morte.

Tableau 3 – Nombre de demandes adressées par la Belgique à l'étranger entre 2004 et 2012 (demandes sortantes)

Années	Nature de la demande					
	Renseignements		Notification		Assistance au recouvrement	
	UE	Hors UE	UE	Hors UE	UE	Hors UE
2004	559	77	0	0	41	6
2005	649	34	0	0	471	4
2006	697	40	0	0	1.296	2
2007	780	52	0	0	1.115	2
2008	565	42	0	0	1.014	9
2009	509	39	0	0	952	18
2010	695	39	0	0	1.125	20
2011	878	72	0	0	1.523	35
2012	894	61	2	0	807	10

Source : rapport annuel du SPF Finances et, pour 2012, chiffres corrigés après consultation de Stirint

Comme pour les demandes entrantes, une augmentation spectaculaire du nombre de demandes sortantes d'assistance au recouvrement se manifeste en 2005, où elles sont dix fois plus élevées qu'en 2004. Le facteur qui explique pareille augmentation est aussi le même, à savoir l'élargissement de l'Union européenne à dix nouveaux pays. La hausse exceptionnelle en 2011 est principalement due à l'action ponctuelle de recouvrement internationale menée par l'AGPR (voir le point 4.3).

S'agissant des demandes de notification, elles sont quasiment inexistantes étant donné que chaque enrôlement déclaré exécutoire pour l'impôt direct fait l'objet d'une notification automatique.

On observe clairement une différence importante entre le nombre de demandes de renseignements et d'assistance au recouvrement entrantes et sortantes. De par son économie ouverte, la Belgique a de nombreuses ramifications à l'étranger et joue un rôle de premier plan dans le cadre de l'utilisation des possibilités d'assistance internationale au recouvrement. Plus de la moitié des demandes sortantes sont adressées à la France et aux Pays-Bas³⁷. Viennent ensuite l'Allemagne, l'Espagne, le Royaume-Uni et la Pologne. La plupart des demandes d'assistance au recouvrement ont trait au travail frontalier, aux personnes qui habitent en zone frontalière et aux filiales de sociétés belges à l'étranger. Dans le cas de l'Espagne, ces demandes concernent un grand nombre d'expatriés belges. En ce qui concerne la Pologne, les demandes sortantes portent spécifiquement sur des travailleurs polonais qui ont eu un emploi temporaire en Belgique.

³⁷ En 2012, la France et les Pays-Bas représentaient ensemble 57 % des demandes d'assistance au recouvrement et 63 % des demandes de renseignements.

En 2012, la Belgique a envoyé pour la première fois trois requêtes en saisie conservatoire³⁸. La pratique montre une fois encore que les États membres peuvent rarement recourir à cet instrument. Les receveurs sont demandeurs d'une base de données qui donnerait une vue d'ensemble par pays des possibilités légales de recouvrement et donc aussi des mesures de saisie conservatoire.

Comme pour les demandes entrantes, la Belgique s'appuie principalement sur la directive européenne pour envoyer ses demandes aux États membres. Elle ne recourt au traité Benelux³⁹ que de manière sporadique et aux CPDI⁴⁰ de façon limitée. Comme mentionné, les CPDI au sein de l'UE restent utilisables en cas de créance de plus de dix ans ou si le montant de la créance est inférieur à 1.500 euros.

Le nombre de demandes sortantes adressées à des États hors UE est limité. Elles concernent principalement les États-Unis, le Maroc, la Turquie, l'Inde et le Canada.

4.2 Statistiques à l'intention de la Commission européenne

Tous les États membres de l'UE sont tenus d'informer annuellement la Commission européenne du nombre de demandes entrantes et sortantes de renseignements, de notification et de recouvrement, ainsi que du montant des créances concernées et des sommes perçues.

Jusqu'en 2010, les statistiques reprenaient les montants perçus par pays et par année de la créance à laquelle le montant perçu se rapportait. À partir de 2011, la Commission européenne n'a plus reçu que les statistiques cumulées de l'impôt direct et de la TVA. Depuis lors, il n'est plus possible de ventiler le montant perçu par année à laquelle la créance se rapporte, ce qui exclut toute comparaison dans le temps de ces statistiques en ce qui concerne l'impôt direct.

Les tableaux suivants présentent les taux de recouvrement des demandes entrantes et sortantes jusqu'en 2011, année à partir de laquelle il n'est plus possible non plus de calculer ces taux.

³⁸ Deux à l'Espagne et une aux Pays-Bas.

³⁹ Quatre demandes d'assistance au recouvrement.

⁴⁰ Cent quarante-trois au total, dont la plupart sont des demandes d'assistance au recouvrement adressées à la France.

Tableau 4 – Taux de recouvrement des demandes entrantes adressées dans le cadre de la directive européenne

Année	Montants à recouvrer	Montant perçu l'année même	Taux de recouvrement de l'année concernée	Taux de recouvrement jusque fin 2010
2005	16.235.579,05	66.702,23	0,41 %	3,49 %
2006	12.553.006,28	457.573,80	3,65 %	5,98 %
2007	12.910.395,99	211.533,90	1,64 %	4,02 %
2008	195.917.023,98	153.548,47	0,08 %	0,44 %
2009	10.027.203,92	172.005,52	1,72 %	5,08 %
2010	14.732.966,97	390.948,11	2,65 %	/
2011	18.100.346,83	chiffres non disponibles	/	/

Source : statistiques à l'intention de la Commission européenne – modèle A de l'AGPR

Tableau 5 – Taux de recouvrement des demandes sortantes adressées dans le cadre de la directive européenne

Année	Montants à recouvrer	Montant perçu l'année même	Taux de recouvrement de l'année concernée	Taux de recouvrement jusque fin 2010
2005	8.899.422,46	176.398,68	1,98 %	13,70 %
2006	34.798.010,51	751.831,13	2,16 %	11,55 %
2007	30.586.421,21	686.657,44	2,24 %	9,75 %
2008	19.207.303,23	900.649,42	4,69 %	11,70 %
2009	22.526.817,47	498.124,98	2,21 %	7,29 %
2010	71.699.050,01	785.849,44	1,10 %	/
2011	48.668.517,28	chiffres non disponibles	/	/

Source : statistiques à l'intention de la Commission européenne – modèle A de l'AGPR

Le tableau 4 montre que les montants à recouvrer pour lesquels la Belgique est sollicitée sont relativement stables, à l'exception d'un pic en 2008. Les pics sont en général dus à une demande d'assistance au recouvrement dans des dossiers de fraude impliquant des montants de créances importants. Les montants pour lesquels la Belgique demande une assistance au recouvrement à des États membres de l'UE (tableau 5) sont globalement en hausse au fil des ans.

Tant pour les demandes entrantes que sortantes, les taux de recouvrement de l'année même de la demande d'assistance au recouvrement sont très bas. Les mesures de recouvrement prises en cours d'année pour exécuter une demande sont généralement toujours en cours à la fin de cette année.

De telles statistiques ne permettent pas de mesurer l'incidence totale des procédures d'assistance mutuelle. Les raisons en sont les suivantes⁴¹ :

- Les chiffres ne tiennent pas compte des montants que les débiteurs paient directement aux États membres requérants à la suite de la notification d'une dette ou à l'initiation d'une procédure de recouvrement par les États membres requis.
- Les statistiques ne permettent pas d'identifier les éventuelles réductions des montants réclamés qui seraient accordées après l'envoi de demandes d'assistance mutuelle à la suite de contestations ultérieures des dettes fiscales.
- Les montants déjà encaissés ne tiennent pas compte d'éventuels plans d'apurement de dettes.

En outre, les États membres peuvent décider eux-mêmes de reprendre des montants bruts ou nets dans les statistiques, pourvu qu'ils fassent état de leur choix. La Belgique a opté pour des montants nets, ce qui implique que la somme du montant principal, des intérêts, frais et amendes, diminuée à concurrence des frais de recouvrement, est effectivement reversée à l'État membre requérant et est reprise comme telle dans les statistiques.

Depuis 2012, le service CLO-Recouvrement extrait automatiquement de la plate-forme informatique Stirint les statistiques cumulées (impôt direct et TVA) à envoyer à la Commission européenne. La Cour des comptes a néanmoins relevé divers manquements lorsqu'elle a procédé à son échantillonnage :

- Les créances pour lesquelles l'administration fiscale flamande (Vlabel) requiert une assistance au recouvrement par l'intermédiaire du service CLO-Recouvrement figurent dans Stirint, mais si Vlabel ne transmet pas la perception de ces créances au service CLO-Recouvrement, ces montants perçus ne sont pas repris dans Stirint. Stirint n'est mis à jour avec les données des régions qu'une fois par an.
- La dette comptabilisée dans Stirint est surestimée. Si la case adéquate (dette ventilée) n'est pas cochée, une même dette dans le chef de plusieurs personnes dont le recouvrement est effectué auprès de chacune d'entre elles est inscrite à plusieurs reprises dans Stirint, alors qu'elle ne doit être comptabilisée qu'une seule fois (voir le point 4.4.1).
- La dette comptabilisée dans Stirint est sous-estimée. La Cour a constaté dans plusieurs dossiers que le montant de la dette indiqué sur les formulaires standardisés était supérieur à celui de la créance enregistrée dans Stirint.
- Comme ce qui avait été constaté dans les statistiques adressées à la Commission européenne, les montants perçus mentionnés dans Stirint n'englobent pas les paiements directs aux États membres requérants à la suite d'une action dans le cadre de l'assistance au recouvrement. Les créances ne sont pas réduites non plus à la suite de contestations ultérieures.

De tels manquements font en sorte que les statistiques envoyées à la Commission européenne ne sont ni complètes ni exactes.

⁴¹ Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'utilisation des dispositions d'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives à certaines cotisations, droits, taxes et autres mesures, COM (2006) 43 final, p. 8-9.

4.3 Action spécifique en recouvrement international de l'AGPR

En 2011, l'AGPR a mené une action ponctuelle en matière de recouvrement international en s'inspirant d'une procédure appliquée avec succès par l'administration du recouvrement du Danemark. Les contribuables résidant à l'étranger ont été priés de s'acquitter dans les plus brefs délais de leurs dettes fiscales en Belgique. En cas de réaction insuffisante ou en l'absence de réaction, la Belgique a adressé, lorsqu'elle le pouvait, une demande d'assistance au recouvrement ou a procédé à d'autres actions en recouvrement. Le plan opérationnel 2011 de l'AGPR préconisait un taux de recouvrement de 3,5 %, à atteindre pour le 31 décembre 2011. Les impôts pour lesquels une assistance au recouvrement était impossible ou qui n'ont toujours pas été payés à l'issue de l'action ponctuelle, ou encore ceux qui ont donné lieu à la prise de mesures d'insolvabilité à l'étranger, ont dû être repris dans une demande de *décharge*⁴². L'AGPR visait un taux de mise en décharge de 6,5 %.

Cette action ciblée a été menée pour 21.617 impôts impliquant 11.632 contribuables qui généraient globalement une créance de 154.657.695 euros.

Tableau 6 – Résultats au 31 décembre 2011 de l'action en recouvrement international menée par l'AGPR

Descriptif	Nombre d'impôts établis	Montant	Taux obtenu par rapport à l'encours de la dette
Paiement complet ou partiel	5.517	9.435.297	6,10 %
Impôts repris dans une demande de décharge ^(*)	4.593	36.248.625	23,44 %
Impôts restants	11.507	108.973.773	70,46 %
Total	21.617	154.657.695	100 %

(*) Le receveur juge souverainement d'une demande de décharge. Les différentes étapes à respecter sont formalisées par écrit.

Source : chiffres du service Gestion des risques : direction III/I de l'AGPR

Au 31 décembre 2011, cette action en recouvrement international a donné lieu à un taux de recouvrement de 6,1 %, ce qui dépasse le taux de recouvrement préconisé de 3,5 %. Le Luxembourg, la France et l'Espagne représentent ensemble environ 55 % du montant en souffrance de 154.657.695 euros. Une analyse plus fine des paiements complets et partiels a révélé de grandes divergences en matière de taux de recouvrement entre les différents pays au sein et en dehors de l'UE. Le Danemark a perçu pour le compte de la Belgique quelque 36 % des créances et la Suède, 26 %. L'Irlande, la Grèce, l'Estonie et la Lettonie n'ont par contre quasiment rien recouvré. Pareilles divergences sont le signe d'une diversité dans l'engagement et les compétences des services de recouvrement des pays auxquels la Belgique adresse ses demandes. Une législation nationale rigoureuse est également de nature à influencer sur la situation en matière de recouvrement. En Irlande, par exemple, la saisie conservatoire sur un compte bancaire nécessite l'intervention préalable d'un juge.

⁴² Les créances considérées comme définitivement irrécouvrables peuvent être mises « en décharge », ce qui signifie qu'elles sont levées après un certain temps.

La catégorie *Cotisations d'impôt restantes* englobe notamment les cotisations pour lesquelles des reports de paiement ont été autorisés ou celles dont le receveur n'a pas encore souhaité clôturer le dossier en raison, par exemple, de l'ouverture d'une succession. Le 31 mai 2012, l'AGPR a évalué une dernière fois les cotisations impayées. Elles s'élevaient à 108.973.773 euros. Au total, 5,33 % des créances ont été payées, 24 % ont été mises en décharge et 19,25 % n'ont pas été perçues au motif d'insolvabilité. Compte tenu du résultat comptabilisé au 31 mai 2012, le taux de recouvrement final s'élève approximativement à 9,85 %⁴³.

L'évaluation par l'AGPR de cette action spécifique en recouvrement a démontré qu'il était souvent possible de percevoir les montants en envoyant simplement une sommation de payer. L'AGPR n'a pas encore dû recourir en première instance aux instruments offerts par l'assistance au recouvrement. Elle énumère cependant toute une série de raisons expliquant pourquoi le taux de recouvrement ne peut pas être relevé :

- L'insolvabilité des contribuables concernés est de loin la raison principale.
- Le contribuable habite dans un pays où la CPDI ne prévoit pas d'assistance au recouvrement. Les pays qui ont leur importance pour la Belgique sont la Suisse, le Canada, l'Argentine, le Costa Rica, Israël, le Japon, Hong Kong, la Nouvelle-Zélande, les Émirats arabes unis et l'Arabie saoudite.
- L'ancienneté des créances joue un rôle important. La difficulté à les percevoir est directement proportionnelle à leur ancienneté.
- Les contribuables en cause sont difficiles à joindre. Le fichier contenant les adresses de ces personnes n'était pas à jour. Beaucoup de lettres envoyées ont été retournées à l'expéditeur avec la mention « a déménagé ». L'AGPR n'a pu envoyer une demande d'assistance au recouvrement que pour les dossiers où la nouvelle adresse avait été communiquée. Au final, il a été impossible de retrouver les coordonnées correctes du contribuable dans 3 % des dossiers de créances.
- Plusieurs contribuables ont reçu la lettre, mais n'ont pas réagi ou pas suffisamment. Les chances de recouvrement étaient minces lorsque ceux-ci n'étaient pas propriétaires d'un bien immobilier.
- Il n'y a pas de récupération possible auprès des héritiers en cas de succession.
- Plusieurs contribuables ont contracté un plan de remboursement dont les futurs paiements ne font pas encore partie du taux de recouvrement précité de 9,85 %.

L'AGPR n'a pas l'intention pour l'instant de réitérer pareille action en recouvrement. En 2011, l'AGPR a pu exceptionnellement faire appel à des étudiants jobistes durant les vacances scolaires, qui ont retrouvé les données financières et les coordonnées des contribuables grâce à internet. Un relevé des sites internet utiles a été établi par pays sur cette base.

4.4 Résultats de la nouvelle directive 2010/24/UE

La Cour des comptes a procédé à un échantillonnage dans le but de vérifier si la nouvelle directive 2010/24/UE génère une amélioration des taux de recouvrement. Elle a ainsi comparé les taux de recouvrement des dossiers clôturés en 2012 de demandes entrantes et sortantes

⁴³ Le taux de recouvrement est calculé comme suit : $(9.435.297 \text{ euros, soit le montant perçu jusqu'au 31 décembre 2011} + 5.804.345 \text{ euros, soit le montant perçu entre le 31 décembre 2011 et le 31 mai 2012}) / 154.657.695 \text{ euros, soit l'encours de la dette} = 9,85 \%$.

d'assistance au recouvrement envoyées à l'aide du formulaire standardisé avec les dossiers également clôturés en 2012, mais où les demandes ont été envoyées autrement qu'avec le formulaire standardisé. L'utilisation de ce formulaire n'étant devenue obligatoire qu'à partir du 1^{er} janvier 2012, la Cour a également calculé les taux de recouvrement pour les dossiers de demandes entrantes d'assistance clôturés au premier semestre 2013. Comme Stirint ne permet pas de calculer ces taux correctement, les taux de recouvrement corrigés par la Cour tiennent compte des paiements spontanés, des réductions de créances après contestation et des montants des créances repris dans les formulaires standardisés, mais pas dans Stirint. L'échantillon a également servi à vérifier si l'utilisation des formulaires standardisés avait une incidence sur les délais.

4.4.1 Taux de recouvrement pour les demandes entrantes

La Cour des comptes a calculé les taux de recouvrement en divisant le montant total perçu pour les dossiers clôturés respectivement en 2012 et au premier semestre 2013 par le montant de la créance totale.

Tableau 7 – Taux de recouvrement pour les demandes entrantes

Taux de recouvrement	Sans formulaire standardisé 2012	Avec formulaire standardisé 2012	Avec formulaire standardisé 2013
Taux de recouvrement Stirint	19,21 %	4,38 %	9,56 %
Taux de recouvrement Stirint hors montants importants à recouvrer	27,16 %	28,19 %	14,55 %
Taux de recouvrement corrigé	44,58 %	5,61 %	10,60 %
Taux de recouvrement corrigé hors montants importants à recouvrer	73,02 %	26,79 %	15,38 %

Source : taux calculés par la Cour des comptes à partir de l'échantillonnage

Les dossiers où les formulaires standardisés obligatoires depuis le 1^{er} janvier 2012 ont été utilisés et qui ont été clôturés fin 2012 ou à la mi-2013 contiennent uniquement les montants perçus en 2012 et/ou au premier semestre 2013. L'échantillon révèle qu'environ la moitié des montants perçus dans les dossiers sans formulaires standardisés est ventilée entre plusieurs années (deux au minimum), ce qui peut expliquer le taux de recouvrement plus élevé pour ces dossiers. En effet, les statistiques à l'intention de la Commission européenne montrent (jusqu'en 2011) que le taux de recouvrement des montants de l'année d'envoi de la demande est très bas. Au vu de l'échantillon, les taux de recouvrement dans les dossiers clôturés dans un délai d'un an et demi au plus restent également bas après l'apparition de la nouvelle directive.

Le taux de recouvrement est fortement tributaire de l'existence de montants importants dans les créances à recouvrer. Il s'agit en général de dossiers de fraude où l'AGPR n'est pas en mesure de recouvrer quoi que ce soit. L'exemple le plus parlant concerne un montant à recouvrer pour le Danemark de 2.493.032,57 euros : il représente environ 85 % du total du montant à recouvrer pour les demandes entrantes envoyées à l'aide du formulaire standardisé qui ont été clôturées en 2012. La créance datait de 2007 et portait sur la période imposable de 2001. La demande d'assistance au recouvrement n'a toutefois été adressée qu'en 2012 et, dans l'intervalle, le contribuable impliqué avait été radié du registre de la population belge.

L'examen de l'échantillon indique que l'assistance internationale au recouvrement donne, dans la majorité des cas, des résultats diamétralement opposés : soit l'administration recouvre tout le montant, soit absolument rien.

Tableau 8 – Taux de recouvrement pour les demandes entrantes

Taux de recouvrement	Sans formulaire standardisé 2012	Avec formulaire standardisé 2012	Avec formulaire standardisé 2013
Taux de recouvrement nul	22,69 %	54,39 %	51,14 %
Taux de recouvrement de 100 % ou plus	57,14 %	38,60 %	42,05 %
Perception partielle	20,17 %	7,02 %	6,82 %

Source : taux calculés par la Cour des comptes à partir de l'échantillonnage

Les dossiers d'assistance au recouvrement qui n'aboutissent pas sont surtout dus à l'insolvabilité du contribuable, à son déménagement ou au fait qu'il ne travaille plus en Belgique. Une instruction interne relative à l'assistance internationale au recouvrement établie par l'AGPR le 27 juillet 2012 prévoit que deux mois après la réception d'une demande de l'étranger, le receveur informe le service CLO-Recouvrement de la situation patrimoniale du contribuable. Si l'examen du patrimoine montre qu'il est impossible d'espérer un recouvrement, le service CLO-Recouvrement en informe l'État membre requérant et le dossier peut être clôturé. Une observation partielle en 2013 montre un dépassement du délai de deux mois dans approximativement la moitié des dossiers. Au moment de l'audit de la Cour des comptes, le service CLO-Recouvrement n'avait pas encore entamé le contrôle de la mise en œuvre de cette instruction.

Il existe en outre un lien évident entre l'importance du taux de recouvrement et celle de la créance. Dans les dossiers avec formulaire standardisé, le recouvrement en 2012 et 2013 a été quasiment nul dans les cas où la créance dépassait la moyenne. Les montants plus faibles ont clairement plus de chances d'être recouverts. Les créances importantes sont généralement liées à des cas de fraude (organisée), dans lesquels les auteurs parviennent à disparaître ou à se faire passer pour insolubles.

Le taux de recouvrement augmente néanmoins après correction des montants dans Stirint en prenant en compte les paiements spontanés, les réductions de créances et les montants des formulaires standardisés mal retranscrits. En ce qui concerne les demandes entrantes sans formulaire standardisé, on distingue une différence très importante entre le taux de recouvrement calculé dans Stirint et le taux corrigé. Elle est due à une surestimation des créances à concurrence de 1.936.711,22 euros (soit 23,39 % des créances totales) elle-même provoquée par la comptabilisation multiple d'une seule et même dette. La part des paiements spontanés à l'État membre requérant, qui varie de 22,35 % à 42,61 % du montant total de la créance, a aussi une incidence positive sur le taux de recouvrement.

4.4.2 Taux de recouvrement pour les demandes sortantes

Par analogie avec les demandes entrantes, la Cour des comptes a calculé pour 2012 les résultats du recouvrement pour les demandes sortantes en se basant sur son échantillonnage. Le tableau suivant présente les taux de recouvrement pour les principaux destinataires des demandes de la Belgique.

Tableau 9 – Taux de recouvrement

Taux de recouvrement	Sans formulaire standardisé 2012	Avec formulaire standardisé 2012
Taux de recouvrement Stirint	20,54 %	12,35 %
France	21,45 %	14,96 %
Pays-Bas	29,62 %	0,00 %
Allemagne	75,97 %	5,56 %
Grande-Bretagne	20,88 %	10,62 %
Espagne	6,06 %	NP
Pologne	1,07 %	0,00 %
Luxembourg	65,38	NP
Taux de recouvrement Stirint hors montants importants à recouvrer	35,71 %	14,93 %
France	27,78 %	19,48 %
Pays-Bas	40,68 %	0,00 %
Allemagne	121,54 %	6,82 %
Grande-Bretagne	36,27 %	14,92 %
Espagne	30,50 %	NP
Pologne	1,97 %	0,00 %
Luxembourg	45,45 %	NP
Taux de recouvrement corrigé	27,07 %	11,08 %
France	33,25 %	15,12 %
Pays-Bas	39,04 %	0,37 %
Allemagne	88,13 %	5,56 %
Grande-Bretagne	20,88 %	11,79 %
Espagne	7,8 %	NP
Pologne	1,07 %	0,00 %
Luxembourg	65,38 %	NP
Taux de recouvrement hors montants importants à recouvrer	47,83 %	13,03 %
France	43,32 %	19,70 %
Pays-Bas	56,82 %	0,37 %
Allemagne	140,99 %	6,82 %
Grande-Bretagne	36,27 %	16,57 %
Espagne	39,26 %	NP
Pologne	1,97 %	0,00 %
Luxembourg	45,45 %	NP

NP : « non pertinent », l'échantillon ne contient qu'un seul élément.

Source : taux calculés par la Cour des comptes à partir de l'échantillonnage

Le taux de recouvrement corrigé n'augmente pas parce que la créance dans Stirint pour les demandes sortantes avec formulaire standardisé clôturées en 2012 a été sous-estimée. On arrive cependant à la conclusion étonnante qu'environ 80 % des demandes adressées par la Belgique à l'étranger à l'aide du formulaire standardisé n'aboutissent pas. L'insolvabilité du contribuable et le fait qu'il ne soit plus connu dans l'État membre requis en sont les causes principales.

Les résultats qui concernent les demandes sortantes envoyées à l'aide du formulaire standardisé ont été mesurés très récemment. L'échantillonnage montre que les taux de recouvrement des demandes clôturées dans l'année et adressées dans le cadre de la nouvelle directive restent relativement bas.

D'un pays à l'autre, les taux de recouvrement montrent des différences importantes. Même pour les demandes sortantes, la présence d'une créance d'un montant élevé influe sur les résultats. La Belgique est confrontée à un problème spécifique concernant la Pologne. La graphie polonaise est telle que l'AGPR n'est pas toujours capable d'identifier clairement les contribuables à qui envoyer les demandes. Ce facteur expliquerait partiellement le faible taux de recouvrement.

4.4.3 Compensation fiscale transfrontalière

La compensation fiscale transfrontalière peut être effectuée entre les crédits d'impôt en Belgique et les dettes à l'étranger qui ont fait l'objet d'une demande d'assistance au recouvrement par la Belgique. Les dettes à l'étranger sont apurées après les dettes en Belgique étant donné qu'elles ne sont pas privilégiées. En ce qui concerne les demandes entrantes, la compensation fiscale s'applique uniquement lorsque le contribuable étranger crée un droit de restitution en vertu de son activité en Belgique. L'échantillon de la Cour des comptes a démontré que la compensation fiscale n'est presque jamais appliquée, tant pour les demandes entrantes que sortantes. En outre, l'AGPR doit être informée de tous les crédits d'impôt en Belgique, ce qui crée une difficulté supplémentaire étant donné que pour l'instant elle ne dispose pas encore d'information sur les crédits d'impôt au niveau régional, par exemple.

4.4.4 Délais de traitement des demandes d'assistance au recouvrement

Conformément au règlement d'exécution de la Commission européenne du 18 novembre 2011⁴⁴, tout État membre requis informe l'État membre requérant au plus tard dans les six mois du résultat de la procédure de recouvrement. Le dossier ne doit pas être clôturé dans les six mois, mais l'État membre requérant doit être informé de son état d'avancement tous les six mois. À partir de son échantillon, la Cour des comptes a seulement pu mesurer le délai total, c'est-à-dire de la date de réception de la demande à la date d'envoi de la réponse.

Concernant les demandes entrantes sans formulaire standardisé clôturées en 2012, le délai moyen total s'élève à 441 jours, contre 85 pour les demandes entrantes avec formulaire standardisé.

⁴⁴ Article 20 du règlement d'exécution (UE) n° 1189/2011 de la Commission du 18 novembre 2011 fixant les modalités d'application relatives à certaines dispositions de la directive 2010/24/UE.

Pour les demandes sortantes, la Cour a pu uniquement calculer les délais totaux pour les demandes adressées à l'aide du formulaire standardisé, soit environ quatre mois en moyenne.

Les premières demandes avec formulaire standardisé ayant été introduites début 2012, il serait prématuré de tirer des conclusions à partir des délais moyens.

La Cour des comptes a constaté que bon nombre de demandes adressées par les receveurs au service CLO-Recouvrement n'entrent pas en ligne de compte pour une assistance au recouvrement conformément à la directive européenne. Ainsi, le service CLO-Recouvrement s'est abstenu d'envoyer 33 % des demandes à l'étranger, parce que les montants impliqués étaient inférieurs au seuil des 1.500 euros ou que les créances dataient de plus de cinq ans. La Cour estime dès lors opportun de conscientiser les receveurs par rapport aux possibilités et limites de la nouvelle directive européenne.

4.4.5 Différence entre les demandes et les résultats du recouvrement

La nouvelle directive 2010/24/UE est surtout synonyme d'amélioration au plan pratique. Les formulaires standardisés facilitent et accélèrent l'échange des demandes de renseignements et des demandes d'assistance au recouvrement. Sur le fond, les receveurs restent largement confrontés aux mêmes problèmes. Les demandes d'assistance au recouvrement adressées à la Belgique pour des ressortissants étrangers qui perçoivent des revenus en Belgique sont partagées en deux catégories. Les dettes des cadres étrangers peuvent aisément être recouvrées. En général, une demande de renseignements suffit et il n'est même pas nécessaire d'adresser une demande d'assistance au recouvrement. Par contre, les dettes de contribuables étrangers qui ont perçu des revenus en Belgique et dont les revenus imposables et les biens pouvant faire l'objet d'une saisie ne sont entre-temps plus disponibles.

Par ailleurs, l'audit a mis en exergue un manquement d'ordre pratique concernant les non-résidents dont le numéro national est inconnu. Les receveurs ne sont pas en mesure de consulter la Banque-Carrefour de la sécurité sociale (BCSS) pour ces non-résidents, de sorte qu'ils ne peuvent connaître leur dernier employeur. Or, la pratique nous apprend que la saisie sur salaire et celle sur compte bancaire sont des instruments qui sont parmi les plus efficaces en matière de recouvrement de dettes.

La faillite et l'insolvabilité sont les situations types où le receveur est entravé dans sa mission de recouvrement. En effet, il ne reçoit alors guère d'indice d'une insolvabilité délibérément organisée. De leur côté, les curateurs et liquidateurs étrangers n'informent pas la Belgique quand un contribuable étranger grevé de dettes en Belgique devient insolvable. De plus, le receveur ne peut pas invoquer le privilège fiscal lors du recouvrement des dettes à l'étranger et ces créances ne sont pas garanties par une hypothèque légale. Sur l'ensemble des dossiers entrants et sortants clôturés en 2012, 22 % n'ont pas abouti pour cause d'insolvabilité⁴⁵.

Le faible résultat au niveau des créances importantes est typique des cas d'assistance internationale au recouvrement. D'où la décision majeure d'intégrer à partir de 2014 le service CLO-Recouvrement et les bureaux de recettes Étranger au centre spécial de recouvrement

⁴⁵ Chiffres du service CLO-Recouvrement.

de l'AGPR, qui sera notamment responsable de la gestion des dossiers de recouvrement complexes.

L'assistance internationale au recouvrement n'intervient que lorsque les mesures nationales ont échoué. Son efficacité est dès lors plus limitée, mais il ne faut pas pour autant négliger l'effet préventif de cet instrument juridique. Les paiements nationaux spontanés qui font suite à une demande de recouvrement adressée à l'étranger en attestent.

Chapitre 5

Conclusions et recommandations

5.1 Conclusions

L'assistance internationale au recouvrement consiste tant à répondre aux demandes de renseignements qu'à notifier des documents et à prendre des mesures conservatoires ou exécutoires sur des actifs situés sur le territoire en exécution d'une créance fiscale étrangère. Comme la Belgique y recourt régulièrement, elle a tout intérêt à ce que cette assistance internationale fonctionne bien.

5.1.1 Cadre juridique

L'assistance internationale au recouvrement est rendue possible par quantité de conventions multilatérales (OCDE/UE/Benelux) et bilatérales (CPDI). De nombreuses CPDI s'inspirent de l'article 27 du modèle de convention fiscale de l'OCDE de 2003 pour inclure une clause qui prévoit une assistance au recouvrement étendue (31 pays) ou limitée (quatre pays). Les États membres de l'UE se prêtent assistance avant tout sur la base de la directive relative au recouvrement.

La nouvelle directive 2010/24/UE a été élaborée en raison du caractère jugé trop lourd de la procédure contenue dans l'ancienne directive. Depuis le 1^{er} janvier 2012, les demandes de recouvrement peuvent aussi porter sur des impôts régionaux ou locaux. L'administration fiscale flamande (Vlabel) y a eu recours. Au total, elle a envoyé ou reçu 41 demandes de renseignements et quinze demandes d'assistance au recouvrement. L'avantage de cet élargissement est aussi qu'en groupant les créances fédérales et locales, le seuil de 1.500 euros peut être atteint et entraîner l'application de la directive. Cette modification a son importance. L'échantillon de la Cour des comptes montre en effet que le service CLO-Recouvrement a renoncé à adresser une grande part de ses demandes à l'étranger parce que les montants n'atteignaient pas ce seuil.

Pour accélérer l'assistance mutuelle, la nouvelle directive européenne assouplit le principe d'épuisement des procédures. Ainsi, un État membre peut désormais demander une assistance au recouvrement, même lorsqu'il existe encore des actifs à saisir sur son territoire. En outre, la numérisation poussée (qui impose de nouveaux formulaires standard) et le titre exécutoire uniformisé permettent de gagner un temps précieux.

La nouvelle directive européenne prévoit un échange spontané de renseignements entre États membres pour les remboursements d'impôts aux contribuables résidant dans un autre État membre. Actuellement, seule une demande d'assistance au recouvrement active toutefois la compensation fiscale internationale en matière de contributions directes. L'État requis vérifie alors s'il a prévu de rembourser le contribuable concerné. L'application VAT

Refund va cependant encore bien plus loin en matière de TVA. Elle est un exemple type de véritable échange spontané de données pouvant déboucher sur une compensation fiscale.

L'autre nouveauté est que cette directive permet à des agents d'un État membre de se rendre dans un autre État membre pour participer à des enquêtes administratives. Par ailleurs, il est à présent possible sur le plan juridique d'envoyer à un État membre tiers des renseignements obtenus ou demandés qui peuvent lui être utiles. La Belgique n'a néanmoins encore fait usage d'aucune de ces possibilités.

5.1.2 Organisation et instruments de gestion

Le projet de relier Stirint, la plate-forme informatique de gestion des demandes entrantes et sortantes d'assistance au recouvrement, à Stimer, l'application de gestion des dettes, n'a pas été concrétisé. En outre, il a récemment été mis fin au projet Stimer. Le service CLO-Recouvrement doit donc encoder manuellement les montants perçus dans Stirint, ce qui augmente le risque d'erreurs. Par ailleurs, l'échantillon de la Cour des comptes a démontré que les créances enregistrées dans Stirint sont soit sous-estimées, soit surestimées. Les paiements spontanés directement effectués à l'État requérant ne figurent pas dans Stirint et les créances ne sont pas diminuées lorsque des dossiers de contestation aboutissent. Les montants repris dans Stirint sont donc incomplets et, par conséquent, incorrects. Ils rendent dès lors les statistiques destinées à la Commission européenne approximatives (puisqu'elles sont fondées sur les données de Stirint).

Le service CLO-Recouvrement soumet les demandes entrantes et sortantes à un contrôle de fond avant de les adresser aux receveurs concernés, qui restent responsables du recouvrement final. Le rapportage du service CLO-Recouvrement sur l'assistance internationale au recouvrement est très succinct. Il contient exclusivement les statistiques qui serviront au rapport annuel du SPF Finances et qui seront destinées à la Commission européenne.

Le SPF Finances n'a pas encore d'instrument de suivi global de la situation en matière de recouvrement. Les délais et taux de recouvrement ne sont pas encore calculés ni suivis de façon centralisée.

Pour l'instant, les renseignements envoyés de l'étranger au *Direct Taxation Liaison Office* (DLO) du SPF Finances ne sont pas couplés, par un échange des données dans le cadre de la constatation de la dette fiscale, aux fichiers de recouvrement du service CLO-Recouvrement de l'AGPR. Un tel échange de données est pourtant essentiel pour avoir une vue d'ensemble des actifs qui peuvent être saisis à l'étranger et ainsi accroître les chances du receveur d'aboutir au recouvrement.

5.1.3 Résultats de l'assistance au recouvrement

L'action unique en recouvrement international que l'AGPR a menée en 2011 a permis de percevoir 9,85 % des créances. Après en avoir évalué les résultats, la Cour des comptes constate que l'insolvabilité des contribuables concernés, l'absence d'une CPDI prévoyant une assistance au recouvrement et le fait de ne pas retrouver les coordonnées correctes des contribuables sont de loin les raisons premières des faibles taux de recouvrement.

Sur la base de son échantillon, la Cour des comptes a pu calculer les taux de recouvrement compte tenu des paiements spontanés et des réductions de créances après contestation. Les

faibles taux de recouvrement découlent en majeure partie des grands dossiers de fraude dans lesquels le receveur ne parvient plus à recouvrer aucun montant. S'agissant des demandes entrantes, l'assistance internationale au recouvrement se solde en général par la perception du montant intégral de la créance ou par l'absence totale de résultat. Plus les montants sont faibles, plus les chances de recouvrement sont élevées. Le recouvrement n'aboutit généralement pas lorsque le contribuable est devenu insolvable, a émigré ou n'est plus actif sur le marché du travail en Belgique. En ce qui concerne les demandes sortantes, ce sont surtout les différences de taux de recouvrement entre les États membres de l'UE qui sont frappantes. Au vu de l'échantillon, les montants perçus dans l'année d'introduction de la demande demeurent très faibles, même lorsque le formulaire standardisé a été utilisé conformément à la nouvelle directive.

Il ressort encore de l'échantillon que la compensation fiscale n'est que très peu appliquée, tant pour les demandes entrantes que sortantes. Les dettes à l'étranger qui ne sont pas privilégiées, l'absence d'un numéro européen d'identification fiscale pour les personnes physiques et la non-connaissance des remboursements d'impôts des autorités régionales sont les principales explications du nombre peu élevé de compensations fiscales réalisées en matière de contributions directes. Les requêtes en saisie conservatoire restent aussi très minimes.

5.2 Recommandations

5.2.1 Exploitation des possibilités légales

La Cour des comptes estime opportun d'élargir le nombre de CPDI qui prévoient une assistance au recouvrement, surtout avec les pays dont de nombreux ressortissants travaillent en Belgique et avec les économies émergentes. Quant aux CPDI déjà conclues, elles devraient être rapidement ratifiées.

Bien que le champ d'application matériel de l'assistance internationale au recouvrement ait été étendu à plusieurs reprises, il y a toujours matière à amélioration. Les dettes non fiscales comme les arriérés de rente alimentaire (qu'un service du SPF Finances recouvre) pourraient aussi en faire partie. En outre, l'autorisation explicite de recouvrer à la suite de sanctions pénales et dans le cadre des cotisations de sécurité sociale obligatoires représenterait un grand pas en avant. Plus les créances sont regroupées, plus le coût administratif du recouvrement est bas. Une telle extension du champ d'application de l'assistance internationale au recouvrement nécessite néanmoins un consensus au niveau européen.

Concernant les pays (États membres et pays hors UE) avec lesquels la Belgique a conclu une CPDI prévoyant une assistance au recouvrement, les demandes sont envoyées avec leurs annexes papier par la poste. Il serait judicieux d'étendre l'usage des formulaires standardisés à ces pays, car ils automatisent une grande part du travail de traduction. Les États membres de l'UE utilisent le réseau électronique sécurisé *Common Communication Network* pour le suivi ultérieur des dossiers. Étendre ce réseau aux pays hors UE augmenterait l'efficacité de l'assistance au recouvrement.

Il est recommandé d'exploiter la possibilité légale d'échange spontané de données et d'élargir les options de compensation fiscale pour combler le fossé entre les demandes et les résultats de recouvrement. À cet égard, l'application *VAT Refund* est un exemple d'effi-

cacité au niveau de la compensation fiscale. Le numéro de TVA unique permet d'identifier de manière ciblée les assujettis à la TVA.

Il ne sera probablement pas possible à court terme de mettre en place une compensation fiscale générale en matière de contributions directes, notamment en raison du personnel et des moyens financiers supplémentaires que cela requiert.

En revanche, le renforcement de la coopération entre la Belgique et ses voisins suivant l'exemple de l'Estonie et de la Finlande est praticable. La Cour des comptes préconise de conclure avec les pays qui ont le plus d'échanges avec la Belgique une convention qui permette une consultation ciblée des banques de données mutuelles pour vérifier la solvabilité des contribuables et les actifs dont ils disposent et ainsi identifier le mode de recouvrement le plus aisé. Qui plus est, cela permettrait aussi d'installer une compensation fiscale internationale à un coût administratif relativement bas. Le nombre de demandes d'assistance sera ainsi appelé à diminuer, ce qui représente encore un avantage. Si, à la consultation de la banque de données, l'État requérant constate l'inutilité d'une demande, il s'abstiendra de l'introduire.

5.2.2 Meilleure utilisation des instruments de gestion

Des échanges systématiques de renseignements s'indiquent au sein du SPF Finances, du *Direct Taxation Liaison Office* (DLO) au service CLO-Recouvrement de l'AGPR (l'actuel service de recouvrement transversal). Ces échanges doivent se faire dans le respect des règles de protection de la vie privée. De tels échanges de données facilitent en effet la recherche des actifs qui peuvent être saisis à l'étranger et augmentent la précision des modèles de recouvrement. Le projet Stirint 3 qui doit traiter les échanges obligatoires dans le cadre de la directive 2011/16/UE vient d'être lancé. Cette directive prévoit l'échange automatique d'un grand nombre de données, de sorte que la liaison ciblée des modules DLO avec ceux du service CLO-Recouvrement améliorera certainement l'efficacité du recouvrement.

Il est impératif d'améliorer l'encodage des données dans Stirint pour que le système puisse à l'avenir donner une image exhaustive et correcte des demandes entrantes et sortantes ainsi que des résultats de l'assistance au recouvrement. Ces informations permettront de mieux suivre et adapter les activités dans ce domaine.

La mise en place d'un centre de recouvrement spécialisé au sein de l'AGPR est une avancée. En effet, l'audit de la Cour des comptes a démontré que l'assistance au recouvrement n'aboutit pas dans les cas de dettes importantes, généralement liées à un dossier de fraude complexe.

Il ressort de l'échantillon établi par la Cour des comptes que l'insolvabilité des contribuables est la principale cause d'échec de l'assistance au recouvrement. Le SPF Finances a rédigé une instruction obligeant le receveur à informer le service CLO-Recouvrement dans les deux mois au sujet de la situation patrimoniale du contribuable afin d'augmenter la réactivité et de clôturer ce type de dossiers plus vite. Le service CLO-Recouvrement (le service de recouvrement transversal) doit mieux suivre le respect de cette instruction. Pour qu'il puisse mieux appréhender les demandes d'assistance au recouvrement, il serait utile de classer ces dernières par ancienneté de créance et par pays de la demande. Le service pourra ainsi analyser ces créances de manière plus ciblée et en débattre au sein du programme

européen de soutien Fiscalis lorsque la coopération avec certains pays est systématiquement problématique.

Le programme Fiscalis, qui vise à améliorer le fonctionnement des régimes fiscaux au sein de l'UE et à échanger les bonnes pratiques, mérite assurément d'être soutenu. L'action ponctuelle de recouvrement international que l'AGPR a menée découle du programme Fiscalis et s'inspire du modèle danois. L'initiative européenne de développement de *Recoverypedia*, une banque de données qui cartographie les diverses mesures et modalités de recouvrement par pays, est aussi à poursuivre. Elle pourrait être le premier pas vers une augmentation des demandes de mesures conservatoires. Un système comme *Recoverypedia* s'avère absolument nécessaire étant donné que le SPF Finances ne prévoit pas de formations spécifiques en matière d'assistance et de possibilités de recouvrement à l'étranger.

La Cour des comptes estime qu'il serait opportun de remédier à l'impossibilité de consulter dans la Banque-Carrefour de la sécurité sociale les dettes contractées à l'étranger par des non-résidents dont le numéro national est inconnu pour pouvoir procéder à des saisies sur salaire.

Réponse du ministre des Finances

Annexe

**Réponse du ministre des Finances
(traduction)**

Service public fédéral Finances
Le Ministre des Finances

Bruxelles, le 5 août 2014

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

Votre lettre du	Vos références	Nos références	Annexe(s)
2 juillet 2014	A4.-3.700.696 B9	BFIN/FIS/ MDM/240623 VP 2013/01122.5	

Audit de l'assistance mutuelle internationale au recouvrement des impôts directs

Monsieur le Premier Président,

J'ai lu avec attention votre lettre du 2 juillet 2014 ainsi que le projet de rapport annexé concernant l'audit de l'assistance mutuelle internationale au recouvrement des impôts directs.

Les citoyens et les entreprises ne peuvent pas abuser des possibilités offertes par l'internationalisation croissante pour se soustraire aux obligations fiscales. La limitation territoriale de la compétence en matière de recouvrement de l'Administration générale de la perception et du recouvrement rend la coopération internationale indispensable en la matière. La nécessité de renforcer cette coopération ne fera qu'augmenter à l'avenir. La Belgique continuera de jouer un rôle constructif dans le développement d'une nouvelle réglementation internationale et de nouvelles procédures de recouvrement, afin de pouvoir poursuivre la lutte contre la fraude fiscale.

Je me réjouis que la Cour des comptes ait constaté que les possibilités existantes en matière d'assistance internationale au recouvrement sont appliquées correctement.

L'Administration générale de la perception et du recouvrement prendra les mesures qui s'imposent pour examiner en détail les recommandations formulées dans le cadre de l'audit et les mettre en œuvre au plus vite.

Veuillez agréer mes salutations distinguées.

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/2014/1128/17

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