



Cour des comptes

Lutte contre la fraude dans les secteurs de la construction, de la viande et du gardiennage

Mise en œuvre par le SPF Finances du dispositif légal de retenue
sur facture et de responsabilité solidaire



Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants
Bruxelles, janvier 2017



Cour des comptes

Lutte contre la fraude dans les secteurs de la construction, de la viande et du gardiennage

Mise en œuvre par le SPF Finances du dispositif légal
de retenue sur facture et de responsabilité solidaire



Rapport approuvé le 11 janvier 2017
par l'assemblée générale de la Cour des comptes

Lutte contre la fraude dans les secteurs de la construction, de la viande et du gardiennage

Le principe de la responsabilité solidaire en matière de dettes sociales et fiscales a été instauré en 1978 afin de lutter contre certaines formes de dumping social.

En matière de dettes fiscales, le système en vigueur depuis janvier 2009 est le suivant. Tout commettant qui confie des travaux à un entrepreneur qui a des dettes fiscales peut être rendu solidairement responsable du paiement de ces dettes fiscales s'il n'effectue pas une retenue sur facture. Le système s'applique aussi à l'entrepreneur qui fait appel à un sous-traitant qui a des dettes fiscales.

Pour éviter que le recours à des sous-traitants successifs permette d'échapper à cette responsabilité solidaire, le mécanisme de la responsabilité solidaire subsidiaire a été instauré en 2012. Il prévoit que chaque intervenant de la chaîne de sous-traitance peut être appelé en responsabilité par le SPF Finances pour les dettes fiscales qui n'ont pas pu être totalement apurées par le biais du mécanisme de la responsabilité solidaire.

Seuls les travaux réalisés pour des besoins professionnels sont concernés par ces dispositions. À l'origine, le dispositif visait uniquement le secteur de la construction. Depuis 2013, il a été étendu aux activités de gardiennage/surveillance et au secteur de la viande.

Le SPF Finances a mis une banque de données à la disposition des commettants et des entrepreneurs concernés par la retenue obligatoire sur facture. Elle leur permet de vérifier si leurs cocontractants ont des dettes fiscales et s'ils doivent pratiquer des retenues sur facture. Deux administrations générales sont susceptibles d'intervenir actuellement dans le contrôle de l'obligation de retenue sur facture : l'Administration générale de la perception et du recouvrement (AGPR) et l'Administration générale de la fiscalité (AGFisc).

Au sein du SPF Finances, la perception des retenues sur facture est traitée, depuis le 1^{er} janvier 2015, par le centre de perception de Bruxelles, service de l'AGPR. En 2015, ce centre a traité 24.049 retenues sur facture. De nouvelles procédures et applications sont en cours de développement pour faciliter la gestion du dispositif.

La Cour des comptes a fait plusieurs constats concernant la perception des retenues, le contrôle de l'obligation de retenue et la mise en œuvre de la responsabilité solidaire et de la responsabilité solidaire subsidiaire.

Perception des retenues sur facture

Le centre de perception ne parvient pas toujours à déterminer l'identité de l'entrepreneur ou du sous-traitant pour qui des retenues ont été versées. Les paiements qu'il n'est pas possible d'imputer à un entrepreneur ou à un sous-traitant déterminé sont considérés par le SPF Finances comme des recettes extraordinaires. De même, lorsque les retenues versées ont généré un solde positif inférieur à 12,5 euros par contribuable et par retenue (après imputation de toutes les dettes), le montant est également comptabilisé en recettes extraordinaires. La Cour des comptes estime que, dans les deux cas, ces montants ne sont pas des recettes de l'État et qu'ils devraient être remboursés aux contribuables.

Par ailleurs, le centre de perception ne vérifie pas si, conformément à la loi, les factures ont été envoyées à l'administration et si le montant des retenues sur ces factures est correct.

Contrôle de l'obligation de retenue sur facture

L'AGPR n'a pas mis en œuvre d'action de contrôle et les contrôles de l'AGFisc sont rares, peu encadrés et complexes. En outre, la sanction prévue lorsque les retenues prévues par la loi ne sont pas effectuées est rarement appliquée. Pour la Cour des comptes, il est indispensable de contrôler le respect de l'obligation de retenue et d'organiser un contrôle ciblé de cette obligation parmi les clients des entreprises qui ont des dettes fiscales de manière prolongée. Le SPF Finances devrait clairement identifier le ou les services chargés de ce contrôle et fournir aux agents contrôleurs des instructions ainsi que des outils et des formations spécifiques.

Mise en œuvre de la responsabilité solidaire et de la responsabilité subsidiaire

Le SPF Finances met rarement en œuvre la responsabilité solidaire. Seul un centre de recouvrement sur les seize interrogés a appliqué ce dispositif à plusieurs reprises. Quant à la responsabilité subsidiaire, elle n'a jamais été mise en œuvre, suivant les informations recueillies auprès des fonctionnaires du SPF Finances.

La Cour des comptes recommande que tous les centres de recouvrement mettent en œuvre la responsabilité solidaire et la responsabilité subsidiaire. Elle recommande, pour atteindre cet objectif, de mieux encadrer les agents et d'organiser un échange efficace d'informations entre les services du SPF Finances concernés et avec les services du SPF Sécurité sociale qui disposent d'informations utiles grâce aux déclarations de travaux.

La Cour des comptes recommande également d'établir davantage de synergies avec les services de l'ONSS (campagnes de communication visant à informer les commettants et les entrepreneurs des dispositifs existants, mise en place d'une banque de données unique, partage des données disponibles, contrôles couplés...). Les systèmes de responsabilité solidaire en matière de dettes fiscales et sociales devraient également être mieux intégrés. Actuellement, la responsabilité solidaire en matière fiscale du commettant ou de l'entrepreneur n'est pas activée lorsque la responsabilité solidaire en matière de dettes sociales est déjà appliquée. Cette meilleure intégration nécessite une intervention législative. Enfin et plus largement, la Cour des comptes recommande de s'assurer que les dispositifs existants permettent de lutter contre le dumping social et, si nécessaire, de les renforcer en évaluant les mécanismes en place.

Dans sa réponse, l'Administration générale de la perception et du recouvrement se rallie aux constatations et à la plupart des recommandations de la Cour des comptes concernant le mécanisme de retenue sur facture et la mise en œuvre de la responsabilité solidaire au sein de ses services. Elle énumère les nouvelles fonctionnalités informatiques qu'elle souhaite développer, avant fin 2017, pour rendre plus efficace et efficient le mécanisme de la retenue sur facture et déclare qu'elle en fera le suivi dans son plan d'administration 2017. Elle prône également la mise en place d'une obligation de retenue unique avec l'ONSS. Le ministre des Finances a fait savoir qu'il n'avait pas de remarque sur le projet de rapport.

Chapitre 1

Responsabilité solidaire et retenue sur facture	13
1.1 Une mesure de lutte contre la fraude et le dumping social dans trois secteurs	13
1.2 Audit	15
1.2.1 Objet et questions de l'audit	15
1.2.2 Méthode	15
1.2.3 Calendrier	16
1.3 Procédure contradictoire	16

Chapitre 2

Dispositif légal en matière de dettes fiscales	17
2.1 Historique	17
2.2 Régime actuel	18
2.2.1 Champ d'application	18
2.2.2 Responsabilité solidaire	18
2.2.3 Responsabilité solidaire subsidiaire	19
2.2.4 Obligation de retenue	20
2.2.5 Affectation des sommes versées et restitutions éventuelles	22
2.2.6 Évaluation des montants retenus sur facture	22

Chapitre 3

Banque de données virtuelle Crassus	25
3.1 Fonctionnement	25
3.2 Constats	26
3.3 Continuité du service	28
3.4 Respect de la vie privée	29

Chapitre 4

Gestion et contrôle de l'obligation de retenue sur facture	31
4.1 Procédure de perception des montants retenus	31
4.2 Constats	32
4.2.1 Identifier l'entrepreneur ou le sous-traitant	32
4.2.2 Identifier la dette	32
4.2.3 Imputer la dette	33
4.2.4 Effectuer des remboursements	33
4.3 Contrôle par l'administration de l'obligation de retenue sur facture	34
4.3.1 Action de contrôle annoncée par l'AGPR	34
4.3.2 Contrôles de l'AGFisc	34

Chapitre 5

Mise en œuvre de la responsabilité solidaire	37
5.1 Un dispositif rarement mis en œuvre	37
5.2 Difficultés relatives à la mise en œuvre de la responsabilité solidaire	37
5.3 Une exception: le centre de recouvrement Namur-Luxembourg	38

Chapitre 6

Conclusions et recommandations	42
6.1 Conclusions	41
6.2 Recommandations	42
6.3 Synthèse de recommandations	45

Chapitre 1

Responsabilité solidaire et retenue sur facture

1.1 Une mesure de lutte contre la fraude et le dumping social dans trois secteurs

Le principe de la responsabilité solidaire en matière de dettes sociales et fiscales a été instauré en 1978 dans le cadre d'une loi de réorientation économique qui entendait lutter contre la fraude. À l'origine, le dispositif visait uniquement le secteur de la construction. Il a été étendu aux activités de gardiennage/surveillance et au secteur de la viande en 2013.

Le mécanisme implique les acteurs suivants :

- le commettant : celui qui donne l'ordre d'exécuter ou de faire exécuter des travaux pour un certain prix ;
- l'entrepreneur : celui qui s'engage à (faire) exécuter des travaux pour un commettant à un certain prix, mais aussi chaque sous-traitant par rapport aux sous-traitants suivants ;
- le sous-traitant : celui qui s'engage (in)directement, à n'importe quel stade, à (faire) exécuter, à un certain prix, le travail ou une partie du travail confiés à l'entrepreneur, ou à mettre des travailleurs à disposition à cet effet.

Depuis janvier 2009, tout commettant qui confie des travaux à un entrepreneur qui a des dettes sociales ou fiscales peut être rendu solidairement responsable du paiement des dettes sociales ou fiscales de son cocontractant s'il n'effectue pas la retenue sur facture prévue dans le cadre de la responsabilité solidaire. Le système s'applique aussi à l'entrepreneur qui fait appel à un sous-traitant qui a des dettes sociales ou fiscales. Seuls les travaux réalisés pour des besoins professionnels sont concernés.

L'objectif de ce dispositif est de lutter contre des pratiques frauduleuses des pourvoyeurs de main-d'œuvre qui « se rendent coupables de fraude sociale et fiscale sans qu'on puisse les sanctionner parce qu'ils changent de nom trop rapidement ou parce qu'ils disparaissent dans la nature [...]. Les législations sociale et fiscale n'étant pas respectées, les entrepreneurs et les sous-traitants concernés sont en mesure de soumettre des offres de prix attrayantes. Ensuite les donneurs d'ordre rédigent un contrat de manière à ce que leur responsabilité ne soit pas mise en cause. Pareilles pratiques aboutissent à des distorsions de concurrence, à une perturbation du marché du travail ainsi qu'à des fraudes sociales et fiscales »¹.

¹ Doc. parl., Chambre, 24 février 2012, DOC 53 2081/001, Projet de loi-programme (I), Exposé des motifs, p. 32.

La responsabilité solidaire vise donc à lutter contre les entreprises qui pratiquent des formes de dumping social : ces entreprises proposent des services à des prix très concurrentiels, qui sont rendus possibles par le non-respect des obligations sociales et fiscales qui leur sont imposées par la loi. Ces entreprises ont souvent une durée de vie limitée, pendant laquelle elles proposent leurs services. Pendant cette période, elles accumulent des dettes sociales (à l'égard de l'ONSS) ou des dettes fiscales, auxquelles elles échappent par la faillite ou par leur disparition pure et simple. Ces pratiques entraînent souvent des pertes de recettes pour la sécurité sociale et pour l'État. Elles représentent aussi une concurrence déloyale pour les autres entreprises du même secteur et aboutissent parfois, dans certains secteurs, comme celui de la construction, à éliminer en fait du marché de nombreuses entreprises respectueuses de leurs obligations.

Le dispositif de responsabilité solidaire, combiné à l'obligation de retenue sur facture, vise à assainir ces secteurs. En outre, il limite les risques de pertes de recettes sociales et fiscales générées par les entreprises qui pratiquent le dumping social et dissuade les entreprises honnêtes de passer contrat avec elles.

Pour être efficace, il s'applique à deux niveaux : lorsqu'un commettant ou un entrepreneur passe un contrat de service pour répondre à ses propres besoins, mais aussi lorsqu'un entrepreneur sous-traite des travaux, qu'il réalise pour un tiers, à un autre entrepreneur.

Une bonne application du dispositif mis en place par la loi est essentielle dans le cadre de la lutte contre la fraude et le dumping social.

D'après le SPF Finances, qui se base sur l'activité principale des entreprises telle que renseignée par les codes Nacebel², les trois secteurs visés par le dispositif, à savoir la construction, le gardiennage/surveillance et le secteur de la viande, comprenaient 203.906 entreprises en mai 2016³. Au niveau des contributions directes, leurs dettes fiscales s'élevaient à 194,6 millions d'euros à cette même date⁴.

² Nacebel est la version belge de la nomenclature statistique des activités économiques dans la Communauté européenne. Elle permet d'effectuer une classification des activités économiques.

³ Ces données doivent néanmoins être considérées avec prudence, dans la mesure où :

- Des entreprises dont l'activité principale est visée par le dispositif peuvent accomplir des activités non soumises à l'obligation de retenue et à la responsabilité solidaire.
- Des entreprises dont l'activité principale n'est pas visée par le dispositif peuvent accomplir des activités connexes qui sont soumises à l'obligation de retenue et à la responsabilité solidaire.

⁴ Pour obtenir ces montants, le SPF Finances n'a pas considéré les dettes suivantes : contentieux fiscal, faillites, liquidations, admission en décharge et concordat judiciaire/loi sur la continuité des entreprises.

En 2012, la Cour des comptes a publié une analyse de la mise en œuvre des mesures prévues pour les dettes sociales⁵. Elle a assuré le suivi de ses recommandations en 2013 et 2014⁶.

Le présent audit est consacré au dispositif prévu dans le domaine fiscal.

1.2 Audit

1.2.1 Objet et questions de l'audit

La Cour des comptes a examiné quand et comment le SPF Finances applique le mécanisme de la responsabilité solidaire et contrôle le respect de l'obligation de retenue sur facture.

Elle a également analysé la manière dont le SPF Finances communique, par le biais de son site internet, les informations qui permettent aux commettants ou entrepreneurs concernés par l'obligation de retenue sur facture de savoir s'ils doivent effectivement prélever un montant au profit du SPF Finances.

Quatre questions d'audit ont été traitées :

1. Le SPF Finances est-il en mesure de contrôler que le prescrit légal imposant d'opérer des retenues sur facture en cas de dettes fiscales est respecté? Le contrôle-t-il ?
2. Le SPF Finances met-il en œuvre la responsabilité solidaire des commettants et des entrepreneurs pour les dettes fiscales de leurs cocontractants ?
3. Le SPF Finances est-il en mesure de mettre à disposition des commettants et des entrepreneurs, via son site, des informations correctes et à jour, de manière continue?
4. Le SPF Finances délivre-t-il des informations répondant aux critères prévus par la législation en matière de vie privée ?

1.2.2 Méthode

La Cour des comptes a analysé la législation, la doctrine, les circulaires, les instructions et d'autres documents du SPF Finances relatifs à la retenue sur facture et à la mise en œuvre de la responsabilité solidaire dans le cadre de dettes fiscales.

Des entretiens ont eu lieu avec des agents des services centraux de l'Administration générale de la perception et du recouvrement (AGPR) : le centre de perception de Bruxelles, le service Expertise opérationnelle et Support et le service Gestion des applications. La Cour a posé des questions par courriel aux quinze centres de recouvrement et au centre spécial de recouvrement. Les réponses ont été approfondies lors de sa visite au centre de recouvrement Namur-Luxembourg où elle a examiné la mise en œuvre de la responsabilité solidaire.

Par ailleurs, au sein de l'Administration générale de la fiscalité (AGFisc), des entretiens ont eu lieu avec des agents des services centraux (service Petites et moyennes entreprises et service *Tax Audit Compliance Management*). Enfin, dans le cadre du contrôle des retenues sur facture effectué par l'AGFisc, des agents d'un des services de contrôle de la direction Impôt des sociétés - Bruxelles I ont été rencontrés.

5 Cour des comptes, Cahier 2012 relatif à la sécurité sociale, « ONSS : responsabilité solidaire et retenue sur facture (« article 30bis») », novembre 2012, p. 207-221. Disponible sur www.courdescomptes.be.

6 Cour des comptes, Cahier 2013 relatif à la sécurité sociale, septembre 2013, p. 178-179 et Cahier 2014 relatif à la sécurité sociale, septembre 2014, p. 179-181. Disponibles sur www.courdescomptes.be.

1.2.3 Calendrier

17 juin 2015	Envoi de la lettre d'annonce de l'audit au président du comité de direction du SPF Finances et au ministre des Finances
17 août 2016	Envoi de l'avant-projet de rapport au président du comité de direction du SPF Finances
21 septembre 2016	Réponse du président du comité de direction du SPF Finances relative à la partie de l'avant-projet de rapport concernant l'Administration générale de la perception et du recouvrement (AGPR)
7 octobre 2016	Réponse du président du comité de direction du SPF Finances relative à la partie de l'avant-projet de rapport concernant l'Administration générale de la fiscalité (AGFisc)
9 novembre 2016	Envoi du projet de rapport au ministre des Finances
14 décembre 2016	Réponse du ministre des Finances

1.3 Procédure contradictoire

Ce rapport d'audit tient compte des observations et commentaires de l'Administration générale de la perception et du recouvrement et de l'Administration générale de la fiscalité. Dans sa réponse, le ministre des Finances a fait savoir qu'il n'avait pas de remarque à formuler quant aux conclusions et recommandations contenues dans le projet de rapport.

Chapitre 2

Dispositif légal en matière de dettes fiscales

2.1 Historique

En ce qui concerne les dettes fiscales des entrepreneurs de la construction, la loi prévoyait à l'origine que le client « professionnel » (par opposition aux travaux effectués à des fins privées) devait retenir et verser au Trésor 15 % sur les sommes dues (hors TVA) à un entrepreneur lorsque celui-ci n'était pas enregistré au moment du paiement de la facture. L'enregistrement de l'entrepreneur constituait une sorte de label de qualité : une entreprise étant « enregistrée » lorsqu'elle respectait ses obligations sociales et fiscales.

La Belgique a dû revoir ce dispositif suite à un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 9 novembre 2006. La Cour de justice a considéré que le traitement différent réservé aux entrepreneurs selon qu'ils étaient enregistrés ou non créait une restriction à la libre circulation et à la libre prestation des services⁷.

À la suite de cet arrêt, les dispositions légales ont été modifiées par la loi-programme du 27 avril 2007. Le dispositif modifié est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2009. Depuis lors, l'enregistrement de l'entrepreneur n'a plus d'influence sur la responsabilité solidaire de ses clients en matière fiscale. Le facteur déterminant est à présent l'existence de dettes fiscales.

Par ailleurs, depuis sa mise en œuvre, le dispositif a été élargi à trois reprises :

- La responsabilité solidaire subsidiaire (responsabilité en chaîne) a été introduite (2012).
- Le champ d'application d'origine qui visait uniquement les travaux de construction a été étendu aux activités de gardiennage/surveillance et au secteur de la viande (2013).
- La responsabilité solidaire subsidiaire a été étendue au commettant (2015).

Enfin, l'accord de gouvernement du 11 octobre 2014 prévoit « une éventuelle extension de la responsabilité solidaire à d'autres secteurs ».

Lors de sa mise en œuvre, le nouveau dispositif légal entré en vigueur en 2009 à la suite de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne a été considéré comme une mesure importante du plan antifraude 2010 du gouvernement. Le gouvernement précisait que « la Belgique s'en [était] sortie " par le haut " puisque le nouveau système [était] encore plus hermétique à la fraude ».

⁷ Cour de justice de l'Union européenne, arrêt de la Cour (première chambre) du 9 novembre 2006, affaire C-433/04.

Il soulignait aussi que l'obligation de retenue valait à présent à l'égard de tout entrepreneur belge ou étranger, pour peu qu'il soit soumis à l'imposition en Belgique, et que l'information pertinente était mise à jour nettement plus rapidement. Depuis ce moment, le dispositif ne constitue cependant plus un outil de lutte contre la concurrence déloyale d'entreprises étrangères non soumises à l'impôt en Belgique.

Le plan antifraude 2010 contenait une trentaine de mesures de lutte contre la fraude fiscale qui devaient rapporter un montant estimé globalement à 139 millions d'euros. Ces mesures n'étaient pas évaluées individuellement, si bien qu'aucun rendement précis n'était estimé pour l'obligation de retenue et la responsabilité solidaire⁸.

2.2 Régime actuel

Le dispositif est régi par les articles 400 à 408 du code des impôts sur les revenus 1992 (CIR 92), complétés par les articles 207 à 210 de l'arrêté royal d'exécution du CIR 92. Les commettants et les entrepreneurs peuvent consulter sur le site du SPF Finances un avis leur donnant des informations relatives aux aspects pratiques de l'obligation de retenue.

2.2.1 Champ d'application

Les dispositions sont applicables aux travaux de construction⁹, aux activités de gardiennage/surveillance¹⁰ et au secteur de la viande¹¹. Les dispositions ne sont pas applicables au commettant-personne physique qui fait exécuter des travaux à des fins strictement privées.

Les commettants et entrepreneurs qui font réaliser des travaux ou des prestations visés par le dispositif sont concernés par ces dispositions même si leur propre activité se situe en dehors du champ d'application.

2.2.2 Responsabilité solidaire

Le commettant ou l'entrepreneur qui, pour les activités visées par le dispositif, fait appel à un entrepreneur ou à un sous-traitant qui a des dettes fiscales au moment de la conclusion du contrat, est solidairement responsable du paiement des dettes fiscales de son cocontractant.

⁸ Le plan antifraude avançait qu' « une extrapolation sur les rentrées que ce nouveau mécanisme [...] induira pour l'année 2010 est un exercice difficile vu la crise économique qui vient ajouter de nouvelles variables tels le ralentissement des activités du secteur (peut-être moins de factures et donc moins de retenues potentielles,...), le nombre de faillites,... ».

⁹ Le champ est très large et dépasse le domaine d'activité couvert par la commission paritaire de la construction (CP 124). Les activités sont celles visées par l'article 20, § 2, de l'arrêté royal du 29 décembre 1992 relatif aux mesures tendant à assurer le paiement de la TVA. Les commentaires 400/0 à 400/26 du CIR 92 précisent la délimitation du champ d'application des travaux de construction.

¹⁰ Les activités sont celles visées dans l'article 1 de l'arrêté royal du 27 décembre 2007 portant exécution des articles 400, 403, 404 et 406 du code des impôts sur les revenus 1992 et des articles 12, 30bis et 30ter de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs.

¹¹ Les activités sont celles visées dans l'article 2 de l'arrêté royal du 27 décembre 2007.

Dans ce cas, la responsabilité solidaire s'applique également aux dettes fiscales de l'entrepreneur ou du sous-traitant qui prennent naissance en cours d'exécution du contrat.

La responsabilité solidaire est plafonnée à 35 % du prix total des travaux, hors TVA, confiés à l'entrepreneur ou au sous-traitant. Elle peut être engagée pour le paiement¹² des dettes suivantes :

- toutes les dettes en matière d'impôts directs et de taxes assimilées aux impôts sur les revenus ;
- toutes les dettes en matière de précompte ;
- les dettes fiscales d'origine étrangère pour lesquelles l'assistance au recouvrement est demandée dans le cadre d'une convention internationale ;
- les dettes non payées dans le cadre de la responsabilité solidaire.

La responsabilité solidaire en matière de dettes fiscales ne s'applique pas au commettant ou à l'entrepreneur si la responsabilité solidaire en matière de dettes sociales¹³ est déjà mise en œuvre à son égard par l'ONSS pour la même relation contractuelle. Étant donné que la responsabilité solidaire en matière de dettes sociales est plafonnée au prix total des travaux confiés à l'entrepreneur ou au sous-traitant (hors TVA), les montants relatifs à la responsabilité solidaire fiscale et sociale ne peuvent dès lors pas dépasser 100 % du montant des travaux.

2.2.3 Responsabilité solidaire subsidiaire

Le mécanisme de la responsabilité subsidiaire (ou responsabilité en chaîne) a été instauré en 2012 pour éviter que le recours à des sous-traitants successifs permette d'échapper à la responsabilité solidaire. Il prévoit que chaque intervenant de la chaîne de sous-traitance peut être appelé en responsabilité par le SPF Finances pour les dettes fiscales qui n'ont pas pu être totalement apurées par le biais du mécanisme de la responsabilité solidaire¹⁴.

En d'autres termes, si un sous-traitant ne paie pas les sommes qui lui sont réclamées en application de la responsabilité solidaire, les autres intervenants de la chaîne peuvent être rendus solidairement responsables du paiement de la dette d'impôt.

La responsabilité solidaire subsidiaire est engagée, dans l'ordre chronologique, à l'égard des entrepreneurs/sous-traitants intervenant à un stade précédent et en dernier lieu à l'égard du commettant (depuis 2015¹⁵).

Concrètement, le SPF Finances précise, dans un avis publié sur son site, que la responsabilité solidaire subsidiaire s'applique si :

¹² En principal, accroissements, frais et intérêts.

¹³ Article 30bis, § 3, de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs.

¹⁴ La responsabilité solidaire demeure toutefois plafonnée à 35 % du prix total des travaux, hors TVA.

¹⁵ Loi-programme du 10 août 2015.

- le sous-traitant a des dettes fiscales soumises à retenue sur facture à la conclusion du contrat ;
- le sous-traitant a également des dettes fiscales soumises à retenue sur facture au moment où son cocontractant paie la facture ;
- le cocontractant omet de faire les retenues et de les verser au SPF Finances.

2.2.4 Obligation de retenue

2.2.4.1 Principes généraux

Le commettant ou l'entrepreneur doit effectuer la retenue sur facture au moment où il paie tout ou partie du prix des travaux visés par le dispositif à un entrepreneur ou à un sous-traitant qui a des dettes fiscales à ce moment. Le montant à retenir et à verser au SPF Finances au moment du paiement de la facture est de 15 % du prix hors TVA.

Si le montant exact a été versé lors de chaque paiement, la responsabilité solidaire ne pourra pas être appliquée à ce commettant ou cet entrepreneur.

Si la retenue et le versement ne sont pas effectués correctement, la responsabilité solidaire peut être appliquée. En outre, des sanctions sont prévues (voir 2.2.4.2). Les montants éventuellement versés au titre de retenues seront toutefois déduits du montant pour lequel le commettant ou l'entrepreneur est rendu solidairement responsable.

La mise en place du système repose sur la possibilité du commettant ou de l'entrepreneur de déterminer si son cocontractant a des dettes fiscales ; le SPF Finances met une banque de données (« Crassus ») à la disposition du public dont les informations permettent de déterminer si une retenue doit être effectuée. Les informations fournies sont considérées comme ayant force probante à l'égard du SPF Finances (voir chapitre 3 ci-après).

Lorsque le commettant ou l'entrepreneur constate qu'il doit effectuer des retenues, plusieurs cas de figure peuvent se présenter :

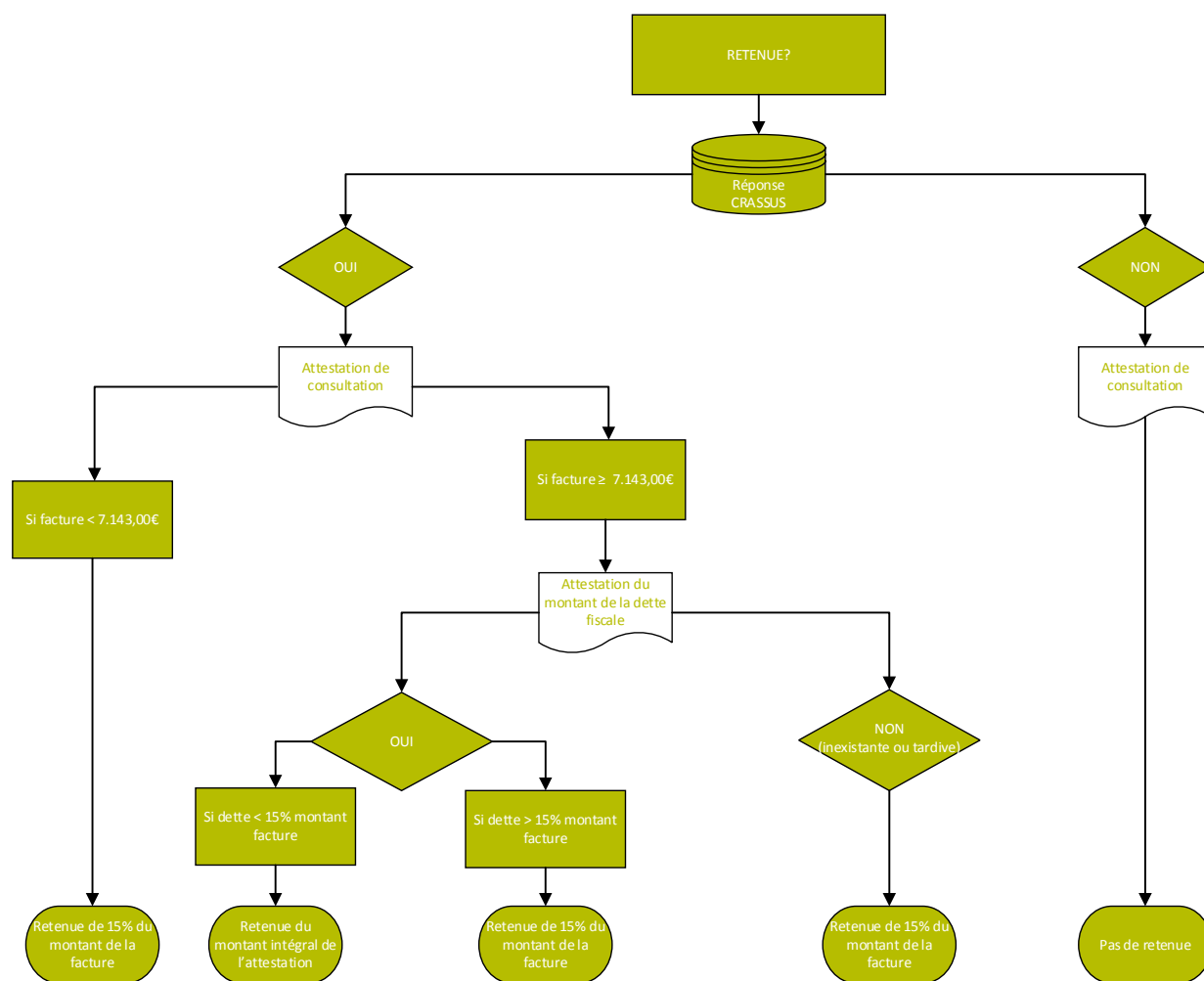
- Si le montant de la facture est inférieur à 7.143 euros, le commettant ou l'entrepreneur doit retenir 15 %.
- Si le montant de la facture est supérieur ou égal à 7.143 euros, il doit demander à son cocontractant de produire une attestation établissant le montant de sa dette. Dans ce cas :
 - si le montant figurant sur l'attestation est supérieur à la retenue à effectuer, la retenue de 15 % est due ;
 - sinon, le versement doit être limité au montant de l'attestation.

Si le cocontractant ne produit pas l'attestation dans le mois de la demande, la retenue de 15 % du montant de la facture est due.

L'attestation du montant de la dette fiscale de l'entrepreneur ou du sous-traitant est délivrée par le receveur compétent¹⁶. Elle reste valable pendant vingt jours.

Parallèlement au versement de la retenue, une copie des factures auxquelles la retenue se rapporte est envoyée au SPF Finances. Depuis le 1^{er} janvier 2015, elle doit être envoyée au centre de perception de Bruxelles¹⁷.

Graphique 1 – Consultation de la banque de données Crassus et retenues sur facture à effectuer



Source : Cour des comptes

¹⁶ Le receveur compétent pour la délivrance de l'attestation est :

- pour les personnes physiques, le receveur (IPP) dans le ressort duquel est établi le domicile du demandeur redevable au jour de la demande ;
- pour les sociétés, le receveur (Isoc) dans le ressort duquel est établi le siège social de la société demanderesse redevable au jour de la demande.

¹⁷ L'équipe chargée des retenues est principalement localisée à Bruxelles. Une équipe du centre de perception TVA de Namur vient, par ailleurs, en appoint lorsque la charge de travail l'exige et a été formée à cet effet.

2.2.4.2 Sanctions

Lorsque le versement de la retenue n'a pas été effectué, la responsabilité solidaire peut être appliquée. En outre, une amende administrative peut être enrôlée à charge du contrevenant. Cette amende est égale en principe au double du montant à verser, soit 30 %¹⁸. Elle doit être enrôlée dans les trois ans à partir du 1^{er} janvier de l'année où ce contrevenant aurait dû effectuer la retenue¹⁹.

Le montant de l'amende peut être réduit pour les trois premières infractions à respectivement un huitième, un quart ou la moitié de l'amende. Pour bénéficier d'une réduction, le contrevenant doit être lié par contrat à un entrepreneur qui n'avait pas de dette fiscale à la conclusion du contrat et qui avait apuré toutes ses dettes au moment de la constatation de l'infraction. Si l'entrepreneur avait encore des dettes à ce moment-là, le contrevenant bénéficiera quand même de la réduction de l'amende s'il a effectué le versement demandé par le SPF Finances dans les délais fixés et s'il en a produit la preuve.

Le contrevenant peut introduire une réclamation contre l'amende établie à sa charge. Il peut également en demander la remise ou la modération au ministre des Finances²⁰.

2.2.5 Affectation des sommes versées et restitutions éventuelles

Le montant des retenues est affecté dans l'ordre à l'apurement des :

1. dettes fiscales entrant en ligne de compte pour la mise en œuvre de la responsabilité solidaire (voir point 2.2.2) ;
2. amendes ;
3. dettes en matière de TVA ;
4. autres dettes que le SPF Finances est chargé de recouvrer²¹.

L'imputation se fait dans l'ordre suivant : d'abord sur les frais, ensuite sur les intérêts de retard, sur les majorations d'impôts et enfin sur les impôts restant dus.

L'entrepreneur ou le sous-traitant pour lequel des retenues ont été effectuées peut, lorsque ses arriérés d'impôts ont été entièrement apurés, demander une restitution du solde de ces retenues.

2.2.6 Évaluation des montants retenus sur facture

Les montants imputés sur des dettes de contributions directes dans le cadre de l'obligation de retenue sur facture sont passés de 13,21 millions en 2009 à 17,35 millions en 2015. En 2015, 551.281 euros ont été imputés sur des dettes TVA et sur d'autres dettes que le SPF est chargé de recouvrer. Les données relatives aux imputations sur ce type de dettes ne sont pas disponibles pour les années antérieures à 2015.

¹⁸ Commentaire du code des impôts sur les revenus 1992 (ComIR 92), n° 404/4.

¹⁹ Article 354 du CIR 92. Ce délai peut toutefois être prolongé dans le cas d'une infraction commise dans une intention frauduleuse ou à dessein de nuire.

²⁰ Article 445 du CIR 92.

²¹ Conformément à l'article 334 de la loi-programme du 27 décembre 2004.

Dans le cadre de l'évaluation par la Cour des comptes de l'exécution des plans antifraude du gouvernement en 2010 et 2011²², le SPF Finances relevait un effet indirect de la mesure. Sous la pression de l'obligation de retenue qui incombe éventuellement à leurs cocontractants, les entreprises de la construction paieraient davantage spontanément leurs dettes fiscales. Cet aspect est cependant difficilement chiffrable.

²² Recommandation 108 de la commission d'enquête parlementaire sur les grands dossiers de fraude fiscale, transmis le 18 décembre 2013 à la Chambre des représentants.

Chapitre 3

Banque de données virtuelle Crassus

3.1 Fonctionnement

L'application du principe de responsabilité solidaire suppose que les commettants disposent d'une information fiable sur la situation fiscale de leurs sous-traitants. Dans ce contexte, le SPF Finances²³ met à la disposition des commettants et entrepreneurs concernés par la retenue obligatoire sur facture une banque de données pour leur permettre de vérifier s'ils doivent pratiquer des retenues sur facture²⁴.

Un accès à une banque de données virtuelle (Crassus) a été créé. Cette banque est « virtuelle » dans le sens où elle interroge différentes banques de données existantes, en utilisant des filtres pour répondre aux requêtes des utilisateurs. Les données sont celles de la Banque-Carrefour des entreprises (BCE) et du système ICPC²⁵ de l'Administration générale de la perception et du recouvrement (AGPR).

La banque est opérationnelle depuis le 1^{er} janvier 2009 et accessible sur le site du SPF Finances par deux accès. L'accès par Myminf in est ouvert à tout utilisateur sans identification préalable. L'accès par Webservice est réservé aux utilisateurs enregistrés. Webservice permet d'effectuer des requêtes multiples et est essentiellement utilisé par des fédérations professionnelles qui effectuent des requêtes pour le compte de leurs membres²⁶.

Le graphique suivant montre que les consultations de la banque de données sont en baisse depuis 2013.

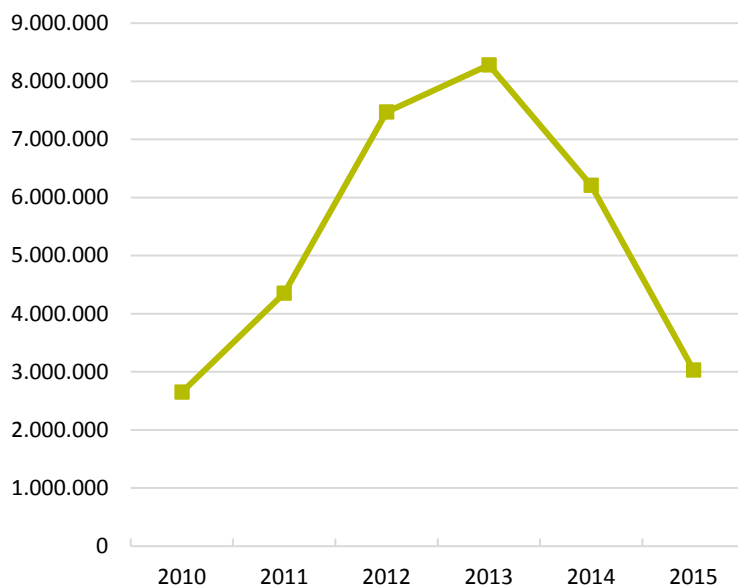
²³ Loi-programme du 27 avril 2007. Elle modifie les dispositions légales suite à un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (voir 2.1).

²⁴ L'article 403, § 5, du CIR 92 prévoit qu'« afin de pouvoir déterminer l'existence de dettes fiscales dans le chef du co-contractant, le Service public fédéral des Finances met une banque de données à disposition du public qui a force probante [...] ».

²⁵ Le système ICPC (*Inning Comptabiliteit*/Perception Comptabilité) est le système informatique d'enregistrement des rôles automatisés, des opérations de recouvrement et de comptabilisation des recettes.

²⁶ Ce service a été développé afin de répondre à certains représentants des secteurs concernés qui souhaitaient accéder à de grands volumes de données.

Graphique 2 – Évolution du nombre de consultations de la banque de données Crassus entre 2010 et 2015



Depuis la création de Crassus, le nombre de consultations a progressé jusqu'en 2013. Le SPF Finances indique ne pas être en mesure d'expliquer de manière certaine la baisse du nombre de consultations constatée en 2014 (6.209.369) et 2015 (3.031.724). Le SPF estime que celle-ci pourrait être liée au renforcement des conditions d'utilisation de Webservice en 2015. Depuis lors, les organismes désireux de l'utiliser doivent en effet répondre à certaines conditions, entre autres attester la légitimité de l'utilisation en signant un formulaire.

En 2015, 14,5 % des entreprises consultées avaient une dette fiscale.

3.2 Constats

La Cour des comptes a identifié plusieurs difficultés que peuvent rencontrer les utilisateurs de la banque de données Crassus.

Myminf, la foire aux questions du site internet du SPF Finances et, plus largement, le dispositif légal sont les seules sources d'information sur l'emploi de cette banque de données. Aucune autre action spécifique de communication n'a été engagée. À cet égard, il convient de rappeler que des commettants et des entrepreneurs qui font réaliser des travaux ou des prestations concernés par le dispositif alors qu'ils exercent eux-mêmes une activité en dehors de ces secteurs sont également visés.

Concrètement, le commettant ou l'entrepreneur qui veut vérifier au moment où il paie sa facture s'il doit effectuer une retenue peut introduire une requête avec le numéro d'entreprise de l'entrepreneur ou du sous-traitant attribué par la Banque-Carrefour des entreprises (BCE). Un premier filtre analyse les codes Nacebel attribués à l'entrepreneur ou

au sous-traitant et détermine si celui-ci a une activité soumise à l'obligation de retenue et à la responsabilité solidaire²⁷.

À défaut de numéro d'entreprise, le SPF Finances estime qu'il appartient à ceux qui doivent effectuer la retenue de réclamer au sous-traitant ou à l'entrepreneur l'attestation du montant de sa dette fiscale. De même, cette attestation doit être demandée au sous-traitant ou à l'entrepreneur dont les activités sont concernées par l'obligation de retenue et par la responsabilité solidaire, même si Crassus ne les répertorie pas dans les secteurs visés.

En d'autres termes, si Crassus ne peut pas fournir une réponse « oui » ou « non » pour un sous-traitant ou un entrepreneur facturant un travail visé par la loi, parce que son inscription dans la BCE est incorrecte ou incomplète, cela ne dispense pas le commettant ou l'entrepreneur de son obligation éventuelle de retenue et de versement. Les instructions du SPF Finances recommandent dans ce cas que les entreprises dont l'inscription est incorrecte ou incomplète effectuent les modifications nécessaires dans la BCE²⁸.

Dans le cas où des entreprises qui ne sont pas répertoriées dans un des secteurs visés par le dispositif font fréquemment l'objet d'une requête qui n'aboutit à aucune réponse, la Cour des comptes recommande au SPF Finances de prendre des initiatives en vue de vérifier les activités de ces entreprises et de faire modifier éventuellement leur inscription dans la BCE. Ceci implique que le SPF Finances enregistre les requêtes ayant donné la réponse « entreprise non répertoriée comme ayant des activités dans un des secteurs visés par l'obligation de retenue ».

Lorsqu'elle n'a pas de code Nacebel, l'entreprise étrangère doit elle aussi délivrer une attestation mentionnant le montant de ses éventuelles dettes fiscales en Belgique²⁹.

Un second filtre utilise les codes attribués par l'Administration générale de la perception et du recouvrement (AGPR) aux dettes à recouvrer dans le système ICPC. Concrètement, si certains de ces codes sont liés au numéro d'entreprise encodé lors d'une requête dans Crassus³⁰, cela signifie qu'il existe une dette fiscale.

Il peut exister quelques différences limitées entre les dettes prises en compte dans Crassus et les dettes figurant dans l'attestation fiscale émise par le receveur. À titre d'exemple,

²⁷ Dans le cas d'une association momentanée qui n'a pas de personnalité juridique, la consultation de la banque de données doit être effectuée pour chacune des sociétés momentanément associées avec leur propre numéro d'entreprise.

²⁸ Par exemple, une entreprise de ferronnerie qui place des rampes et balustrades et qui, par son activité de placement, entre dans la catégorie des entreprises visées.

²⁹ En pratique, cette attestation lui est délivrée par le receveur du bureau de recette des contributions directes de Bruxelles Étranger.

³⁰ Il s'agit des codes 1 – Immédiatement exigible, 3 – Poursuites directes, 4 – Poursuites indirectes, 5 – Notifications notaires, 6 – Demandes d'assistance au recouvrement à l'étranger, 9 – Contentieux civil, 10 – Faillites, 11 – Liquidation, 12 – Successions, 13 – Insolvabilité, 15 – Radié d'office, 16 – Demande 180 transmise à la direction, 17 – Demande 180 admise sans reprise au sommier, 18 – Demande 180 admise avec reprise au sommier, 19 – Radiation du sommier 180.1, 20 – Autres cas à suivre, 23 – Règlement collectif de dette, 24 – Demande de surséance indéfinie au recouvrement.

l'incontestablement dû fixé sur une cotisation qui fait l'objet d'une réclamation³¹ ainsi que certaines dettes non enrôlées³² ne figurent pas dans Crassus alors qu'ils sont pris en compte dans l'attestation du receveur.

Lors de la consultation de Crassus, l'utilisateur n'a pas accès au montant des dettes de l'entrepreneur ou du sous-traitant par souci de confidentialité. En effet, la réponse fournie par Crassus est uniquement « oui » (obligation de retenue) ou « non » (pas d'obligation de retenue). Sur décision du SPF Finances, le « oui » apparaît lorsque le montant des dettes est égal ou supérieur à 1.072 euros. La Cour des comptes souligne que les dettes inférieures à ce seuil échappent ainsi au dispositif mis en place, alors qu'un tel seuil n'est pas prévu dans la loi.

La banque de données délivre une attestation de consultation³³ qui reprend cette réponse. La réponse « non » a une validité limitée dans le temps, inscrite sur l'attestation : jusqu'au dernier jeudi du mois. Cette attestation représente une pièce justificative avec force probante. La réponse « oui » est uniquement valable le jour de la consultation.

La qualité des données et la mise à jour de l'application ICPC n'ont pas été auditées par la Cour des comptes. En principe, les données relatives aux paiements et à la naissance de nouvelles dettes, qui alimentent la banque de données virtuelle, sont actualisées chaque jour. Néanmoins, un ou plusieurs jours ouvrables peuvent s'écouler entre le jour du paiement effectué par un entrepreneur ou un sous-traitant et sa comptabilisation. Dans un tel cas de figure, le receveur peut consulter les derniers paiements qui ne sont pas encore comptabilisés sur une dette³⁴. Il peut alors provoquer une réponse « non » dans la banque de données à la place du « oui » pour que la réponse sur l'obligation de retenue reflète la situation exacte du redevable.

3.3 Continuité du service

L'AGPR a fixé à 24 heures la durée maximale d'interruption admissible, c'est-à-dire le temps maximal acceptable pendant lequel les ressources informatiques de Crassus peuvent ne pas être fonctionnelles suite à une interruption majeure de service. Elle a communiqué cette information au service ICT du SPF Finances.

La Cour des comptes relève que le gestionnaire de la banque de données ne dispose pas de données concernant le nombre et la durée des incidents liés à son utilisation et à sa consultation.

³¹ L'incontestablement dû est fixé en application de l'article 410 du CIR 92 et peut être recouvré par toutes voies d'exécution même en cas de réclamation.

³² Tout redevable de revenus sur lesquels un précompte professionnel doit être retenu doit déclarer périodiquement ce précompte. Il s'agit d'impôts déclarés volontairement « à la source » dont l'échéance de paiement est fixée par l'article 412 du CIR 92. L'enrôlement n'est effectué que lorsque le montant de ce qui a été déclaré n'a pas été payé dans le délai légal de l'article 412 du CIR 92. Le même raisonnement vaut pour le précompte mobilier. Si le redevable qui a déclaré lui-même ces montants comme dus à l'État belge ne les a pas payés à l'échéance légale, le receveur doit en tenir compte pour établir l'attestation. Dans ce cas, on tient effectivement compte de dettes non enrôlées.

³³ " Attestation du... en application de l'article 403, § 5, alinéa 1^{er}, du code des impôts sur les revenus 1992 ".

³⁴ Par le biais de l'application *Pay@Finpost*.

3.4 Respect de la vie privée

En 2008, lors du développement et de la mise en service de la banque de données, le SPF Finances a adressé à la Commission de la protection de la vie privée une demande pour pouvoir communiquer par voie électronique au commettant ou à l'entrepreneur des données relatives à l'existence des dettes fiscales des entrepreneurs du secteur de la construction, seul secteur visé à l'époque.

Dans sa réponse du 21 janvier 2010, la Commission de la protection de la vie privée a donné son autorisation pour une durée indéterminée, mais a invité le SPF Finances à envisager de mettre en place « un système qui ne permettrait l'accès à l'information concernant l'état débiteur ou non de dettes fiscales de son cocontractant qu'aux seules personnes nécessitant cette information au regard des articles 402 et 403 du CIR et dont le contrôle effectif de l'accès serait assuré par le SPF Finances ». Elle ajoutait, par ailleurs, « souhaiter être avisée dans l'année des modifications quant à ce système ».

Comme le SPF Finances n'a pas répondu à cette demande, la Commission de la protection de la vie privée a envoyé un nouveau courrier le 9 septembre 2011. Dans sa réponse du 14 novembre 2011, le SPF Finances indique les raisons pour lesquelles il maintient les accès à la banque de données en l'état (dont l'accès sans identification préalable par Myminfir) :

1. l'impossibilité de savoir a priori quelles entreprises doivent avoir accès au système ;
2. la mise en place de différentes balises :
 - a. requêtes robotisées impossibles ;
 - b. réponses fournies pour les seules entreprises effectuant des activités visées par le dispositif ;
 - c. réponses de la banque de données limitées à « oui » ou « non »;
3. le développement de la sécurisation du Webservice réservé aux utilisateurs enregistrés (comme il s'y était engagé, le SPF Finances a développé un système qui lui permette d'identifier l'entreprise ou la personne qui utilise ce service).

Après cette réponse, il n'y a plus eu d'échanges entre le SPF Finances et la Commission de la protection de la vie privée. Les extensions du dispositif à d'autres secteurs en 2013 n'ont, par ailleurs, pas donné lieu à de nouvelles demandes du SPF Finances.

Notons que la banque de données mise en place par le SPF Sécurité sociale en matière de dettes sociales (pendant du système fiscal audité ici) comprend également un accès qui ne nécessite pas d'enregistrement préalable.

Chapitre 4

Gestion et contrôle de l'obligation de retenue sur facture

4.1 Procédure de perception des montants retenus

Avant 2015, le montant retenu devait être versé au bureau « recettes des contributions directes de Bruxelles 3 et recettes spéciales » et la copie de la facture envoyée au bureau de recette de Hasselt. Cette répartition entre deux services engendrait des difficultés, notamment pour réconcilier les montants des retenues et les factures correspondantes. Depuis le 1^{er} janvier 2015, le centre de perception de Bruxelles reçoit à la fois les retenues et les factures. En 2015, ce centre a traité 24.049 retenues sur facture. Il développe actuellement de nouvelles procédures et applications pour faciliter la gestion du dispositif.

Pour permettre une gestion plus aisée des retenues sur facture, le centre de perception de Bruxelles a développé une application en interne, active depuis le 15 mars 2016. Cette application permet :

- de répartir la charge de travail entre les collaborateurs et de mieux suivre l'avancement des travaux ;
- d'envoyer automatiquement (par le service d'impression fédéral Fedopress) des documents (demandes d'informations complémentaires) ;
- d'échanger électroniquement les informations avec les bureaux de recette compétents (cet échange permet notamment de décider de l'imputation ou non dans des cas de faillite et règlement collectif de dettes, etc.) ;
- de délivrer à l'entrepreneur ou au sous-traitant un aperçu sur une période voulue des retenues effectuées en vue de l'apurement de ses dettes (mais aussi la destination qui a été donnée aux paiements reçus) ;
- d'élaborer des statistiques plus détaillées et d'avoir une vue claire sur les retenues effectuées.

À moyen terme, cette application devrait être accessible aux bureaux de recette compétents. Ils disposeront ainsi des informations relatives aux paiements en attente et aux retenues effectuées et pourront identifier les cocontractants réguliers des commettants et entrepreneurs qui effectuent les retenues. L'idée, dans ce dernier cas, est de pouvoir recourir à des saisies-arrêts³⁵. À long terme, cette application pourrait également être utilisée afin de contrôler l'obligation de retenue.

³⁵ La saisie-arrêt consiste à saisir des sommes d'argent en possession d'un tiers.

4.2 Constats

La procédure de traitement des retenues comporte les étapes suivantes :

- identifier l'entrepreneur ou le sous-traitant ;
- identifier la dette ;
- imputer la dette ;
- effectuer des remboursements.

La Cour des comptes reprend ici les problèmes relevés pour chacune des étapes.

4.2.1 Identifier l'entrepreneur ou le sous-traitant

La Cour des comptes a constaté qu'il est souvent malaisé de déterminer l'identité de l'entrepreneur ou du sous-traitant.

En effet, malgré les instructions de l'administration concernant les mentions en communication du virement³⁶, les commettants et les entrepreneurs qui versent les retenues sur le compte du centre de perception de Bruxelles omettent souvent d'indiquer à quels entrepreneur ou sous-traitant se rapporte leur versement. Dès lors, les agents du centre de perception doivent effectuer des démarches (demande d'information par la poste, courriel, téléphone, etc.) pour associer chaque retenue à l'entrepreneur ou au sous-traitant visé.

La Cour des comptes estime que la mention d'une communication structurée sur le virement pourrait faciliter la gestion du dispositif. Elle pourrait être générée automatiquement lors d'une consultation de Crassus par Webservice, l'accès réservé aux utilisateurs enregistrés. L'utilisateur qui consulte par Myminfin pourrait s'identifier en cas de « oui ». Cette identification permettrait alors de générer une communication structurée. Les recherches du centre de perception seraient dès lors limitées aux cas où l'utilisateur n'a pas souhaité ou pu s'identifier par Myminfin. La mise en place d'une communication structurée semble d'autant plus importante que les retenues sont parfois effectuées pour des montants très faibles. En effet, le CIR 92 ne fixe pas de montant minimum par facture à partir duquel l'obligation de retenue s'applique. Ainsi, en 2015, 23 % des retenues concernaient des montants ne dépassant pas 100 euros et 45 % des montants ne dépassant pas 250 euros. En l'absence de communication structurée, cette situation a pour effet d'alourdir substantiellement la charge de travail du centre de perception.

4.2.2 Identifier la dette

Le centre de perception vérifie ensuite manuellement pour chaque retenue sur facture si l'entrepreneur ou le sous-traitant a toujours des dettes³⁷. En effet, la situation peut avoir changé entre le moment où l'utilisateur a consulté Crassus puis effectué la retenue et celui où le centre de perception la comptabilise. Par ailleurs, certains commettants ou entrepreneurs opèrent des retenues sur facture sans consulter Crassus.

³⁶ La communication doit mentionner successivement : le numéro d'entreprise, le montant, la date de la facture à laquelle la retenue se rapporte et le nom de l'entrepreneur visé.

³⁷ Via ICPC, le « précompte professionnel source » et le « précompte mobilier source », ce qui permet de prendre aussi en compte des dettes non enrôlées.

La Cour des comptes constate que le SPF Finances ne vérifie pas si l'obligation légale d'envoi des factures a été respectée, ni si le montant perçu des retenues sur facture est correct. En effet, le centre de perception ne réconcilie pas la copie des factures reçue et les retenues perçues. Il estime qu'il n'a pas assez de temps pour assurer cette tâche chronophage.

Durant l'audit, le SPF a indiqué qu'il souhaitait remplacer l'envoi systématique de la copie des factures par un système inspiré de celui mis en place par le SPF Sécurité sociale. Dans le cadre de ce nouveau système, les commettants et entrepreneurs se limiteraient à introduire la référence de la facture sur un portail. Les factures devraient être tenues à la disposition du fisc pour les contrôles éventuels et n'être envoyées que sur demande.

4.2.3 Imputer la dette

Lorsqu'un commettant ou un entrepreneur verse une retenue sur facture sur le compte du centre de perception de Bruxelles, cette somme est enregistrée dans un « registre d'attente » où elle se fond avec les autres retenues. Le centre impute ensuite les sommes perçues sur les dettes des entrepreneurs ou des sous-traitants.

Certains versements peuvent parfois être conservés dans le registre d'attente. Il s'agit notamment des paiements :

- concernant des sous-traitants qui n'ont pas ou plus de dettes ;
- dont la destination est inconnue (communication manquante ou insuffisante, voir 4.2.1) ;
- en attente d'imputation dans certains cas plus difficiles (faillite, règlement collectif de dettes...).

Les paiements dont la destination est inconnue et pour lesquels les informations nécessaires n'ont pas pu être obtenues (absence de réponse aux demandes d'informations, informations insuffisantes en interne...) sont mis en « recettes extraordinaires » chaque année³⁸.

Dans ces cas, la Cour des comptes estime que ces montants ne représentent pas une recette pour l'État et qu'ils devraient être remboursés aux contribuables qui ont effectué les retenues dès que l'administration considère qu'il n'y a plus de chance raisonnable d'identifier l'entreprise pour laquelle la retenue a été faite.

La Cour des comptes a constaté que les bureaux de recette compétents auprès desquels les entrepreneurs ou les sous-traitants ont des dettes fiscales n'ont pas accès à ce registre d'attente. Dès lors, ces bureaux engagent parfois des poursuites, alors que la retenue sur facture suffirait à apurer la dette d'impôt.

4.2.4 Effectuer des remboursements

Des retenues sur facture peuvent être remboursées à l'entrepreneur ou au sous-traitant s'il n'a pas/plus de dettes ou s'il reste un solde après l'imputation de toutes ses dettes (voir 2.2.5).

³⁸ En 2015, ces recettes représentaient 236.000 euros. Elles sont comptabilisées dans la rubrique « recettes diverses », article budgétaire 370004.

Les procédures de remboursement varient selon le montant de ce solde. Si celui-ci est inférieur à 12,5 euros par contribuable par retenue, le montant est comptabilisé en « recettes extraordinaires ». Si le montant se situe entre 12,5 et 500 euros, il est transféré sur le compte courant TVA actif de l'entrepreneur ou du sous-traitant. Si le montant dépasse 500 euros ou si le compte courant TVA n'est pas actif (ce qui est très rare), le montant est à rembourser à l'entrepreneur ou au sous-traitant. Dans les cas spéciaux comme les liquidations (clôturées) ou les faillites, le remboursement se fait au liquidateur ou au curateur.

La Cour des comptes estime que, même en dessous de 12,5 euros, le solde doit être remboursé à l'entrepreneur ou au sous-traitant, ou transféré éventuellement sur son compte courant TVA.

Dans sa réponse, l'AGPR indique que le non-remboursement des sommes de moins de 12,50 euros fait partie de la stratégie de perception qu'elle a mise en place. Pour l'administration, cela se justifie par le coût très élevé du traitement de ces transactions.

4.3 Contrôle par l'administration de l'obligation de retenue sur facture

Deux administrations générales sont susceptibles d'intervenir actuellement dans le contrôle de l'obligation de retenue sur facture : l'Administration générale de la perception et du recouvrement (AGPR) et l'Administration générale de la fiscalité (AGFisc).

4.3.1 Action de contrôle annoncée par l'AGPR

Dans le rapport annuel du SPF Finances 2010, l'AGPR avait annoncé qu'une action de contrôle de l'application du dispositif de la responsabilité solidaire et de retenue sur facture (« action de contrôle Crassus ») aurait lieu en 2011.

Toutefois, lors de l'évaluation par la Cour des comptes de l'exécution du plan antifraude du gouvernement pour 2010 et 2011, l'administration avait expliqué que cette action était toujours en cours de développement technique et nécessitait une communication préalable avec le secteur de la construction et des instructions à destination des services.

Par après, l'administration a fourni des informations à la Cour des comptes expliquant que ce projet d'action de contrôle ne serait pas finalisé en 2012, car jugé non prioritaire. L'administration ajoutait néanmoins que l'impact et les conditions de réussite seraient étudiés en profondeur et qu'une analyse coût/bénéfice serait effectuée.

La Cour des comptes constate qu'à ce jour, l'AGPR n'a pas mis en œuvre l'action de contrôle annoncée.

4.3.2 Contrôles de l'AGFisc

Dans ce contexte, les contrôles relatifs à l'obligation de retenue sont actuellement opérés par les seuls contrôleurs de l'AGFisc. Ces contrôles sont cependant rares, peu encadrés et complexes.

En outre, il ressort des entretiens menés que la sanction prévue par la loi est rarement appliquée, essentiellement en raison de la difficulté à motiver correctement la décision.

4.3.2.1 Absence d'encadrement des contrôles

Le service *Tax Audit Compliance Management* (TACM) chargé du système de sélection des dossiers à contrôler n'a prévu aucune action de contrôle liée à l'obligation de retenue. Comme les actions TACM représentent 80 % des activités de contrôle des agents, il est rare qu'un agent effectue un contrôle de l'obligation de retenue. Deux raisons expliquent qu'une telle action de contrôle n'ait pas été initiée par le TACM :

- Le dispositif est considéré comme principalement du ressort de l'AGPR.
- Le contrôle systématique de l'obligation de retenue a été jugé trop difficile à mettre en œuvre, notamment au vu des outils dont disposent actuellement les contrôleurs.

L'opportunité d'une action de communication sur la retenue sur facture est actuellement à l'examen au sein de l'AGFisc. Cette action permettrait de rappeler aux entreprises concernées leurs obligations légales³⁹.

En outre, les contrôleurs ne reçoivent pas de formation spécifique sur le sujet et les services centraux n'ont pas rédigé de directives ou élaboré d'outils pour les aider (formulaire...). Seuls la loi et les commentaires administratifs sur les articles (partiellement mis à jour) sont disponibles⁴⁰.

4.3.2.2 Complexité des contrôles

La réalisation des contrôles se heurte à différents obstacles.

Le contrôle intervient souvent plusieurs années après le paiement des factures sur lesquelles des retenues devaient être faites. Le contrôleur doit alors déterminer :

- les relations contractuelles entre, d'une part, le commettant ou l'entrepreneur et, d'autre part, l'entrepreneur ou le sous-traitant ;
- les factures et leur date de paiement ;
- l'historique des dettes fiscales de l'entrepreneur ou du sous-traitant ;
- l'historique de l'éventuel versement de retenues.

La reconstitution de l'historique des dettes fiscales peut s'avérer particulièrement complexe.

Les données dont dispose le contrôleur via les applications qu'il utilise peuvent en effet être contraires à celles fournies aux commettants ou entrepreneurs concernés par l'obligation de retenue.

En effet, les documents émis par Crassus (attestation de consultation) ou par le receveur (attestation du montant de la dette fiscale) ont une certaine durée de validité. Pour rappel, la réponse donnée par la banque de données Crassus est « oui » ou « non » (obligation ou non de retenues). La réponse « non » est valable jusqu'au dernier jeudi du mois. Quand la réponse est « oui » et que la facture est supérieure à 7.143 euros, l'attestation du receveur compétent a une durée de validité de vingt jours. Or, le fonctionnaire ne dispose pas de

³⁹ Une action de type CRM (*Citizen Relationship Management*). À noter que l'AGPR a indiqué qu'elle s'associerait volontiers à cette action.

⁴⁰ ComIR 92, n°400/0 à 408/5.

l'historique des réponses fournies par l'application ni des attestations fournies par le receveur compétent. Il ignore également qui a consulté la banque de données et à quelle date. Dès lors, les données dont dispose le contrôleur peuvent être différentes de celles fournies aux commettants ou entrepreneurs.

Cette situation peut également se présenter lorsque le receveur a été amené à forcer une réponse « non » dans la banque de données, par exemple, lorsqu'une solution pour l'apurement des dettes est en négociation avec le receveur ou que le paiement est imminent.

Cette situation engendre des difficultés, particulièrement en cas de contrôle des entrepreneurs et sous-traitants dont la situation fiscale oscille entre présence et absence de dettes fiscales.

En outre, les retenues sur facture versées ne sont pas toujours identifiables par les contrôleurs⁴¹.

La Cour des comptes estime dès lors que l'absence d'encadrement par la hiérarchie et la complexité des contrôles engendrent un risque que la loi ne soit pas appliquée ou de manière telle qu'elle crée des inégalités dans le traitement fiscal des contribuables.

⁴¹ Les fichiers de paiement chargés dans ICPC ne contiennent ni le nom ni l'adresse de l'émetteur du paiement (seulement le montant et la date de paiement). Depuis le 1^{er} janvier 2015, le centre de perception enrichit manuellement ICPC avec les données supplémentaires (nom de l'entrepreneur, nom + numéro d'entreprise du sous-contractant) et ce, à partir des extraits de comptes en version papier, mais ces informations ne sont pas toujours accessibles aux contrôleurs.

Chapitre 5

Mise en œuvre de la responsabilité solidaire

5.1 Un dispositif rarement mis en œuvre

Il appartient au receveur chargé du recouvrement des dettes fiscales d'un entrepreneur ou d'un sous-traitant d'invoquer la responsabilité solidaire à l'égard du commettant ou de l'entrepreneur.

Le SPF Finances ne dispose pas de statistiques centralisées relatives aux montants perçus grâce à la responsabilité solidaire ou au nombre d'entreprises ayant dû effectuer un paiement dans ce cadre.

Les informations récoltées par la Cour des comptes auprès des quinze centres de recouvrement ainsi que du centre spécial de recouvrement⁴² montrent que la responsabilité solidaire en matière de dettes fiscales n'est pratiquement jamais mise en œuvre. Seul le centre Namur-Luxembourg l'a appliquée à plusieurs reprises (dix fois depuis 2010). Au total, le centre a recouvré 133.160 euros. Le fait que le dispositif soit appliqué différemment entre les centres de recouvrement engendre une inégalité dans l'application du dispositif.

Enfin, d'après les réponses récoltées, la responsabilité solidaire subsidiaire (c'est-à-dire la responsabilité en chaîne) n'a, quant à elle, jamais été mise en œuvre.

5.2 Difficultés relatives à la mise en œuvre de la responsabilité solidaire

Plusieurs raisons expliquent que la responsabilité solidaire soit rarement mise en œuvre.

D'une part, l'AGPR considère davantage la responsabilité solidaire comme une menace utile pour pousser les entrepreneurs et les sous-traitants à payer leurs dettes fiscales et à pousser les commettants et les entrepreneurs à effectuer des retenues sur facture si nécessaire, que comme un outil permettant de recouvrer des dettes.

D'autre part, la mise en œuvre de ce dispositif est jugée complexe. En particulier, les centres de recouvrement peinent à déterminer si les retenues sur facture dues ont été effectuées (et de manière correcte). Or, pour rappel, la responsabilité solidaire ne s'applique pas si l'obligation de retenue sur facture a été respectée (voir 2.2.4).

⁴² Les seize centres de recouvrement sont : Eupen, Brabant wallon, Brabant flamand, Hainaut nord, Hainaut sud, Namur-Luxembourg, Liège 1, Liège 2, Bruxelles 1, Bruxelles 2, centre spécial de recouvrement, Limbourg, Anvers 1, Anvers 2, Flandre orientale et Flandre occidentale.

À cet égard, le SPF Finances n'a donné aucune instruction à destination des centres de recouvrement pour appliquer ce dispositif en vigueur depuis 2009. Aucune formation spécifique n'a été organisée. Dans ce contexte, les centres de recouvrement consacrent leurs ressources aux procédures de recouvrement « classiques », qui leur permettent d'atteindre les objectifs qui leur sont assignés.

À ces difficultés s'ajoute celle d'identifier la chaîne de sous-traitance pour la responsabilité solidaire subsidiaire. Or, actuellement, les centres de recouvrement ne disposent pas d'un outil du type de la « déclaration de travaux », tel qu'utilisé pour les dettes sociales. La législation sociale prévoit en effet que les travaux et activités des trois secteurs visés doivent être déclarés à l'Office national de sécurité sociale (ONSS). Ce système permet, avant le début des travaux, d'en connaître tous les acteurs.

5.3 Une exception: le centre de recouvrement Namur-Luxembourg

En mettant en œuvre la responsabilité solidaire dix fois depuis 2010, le centre de recouvrement Namur-Luxembourg constitue une exception. Son service juridique est chargé de cette procédure. Il la considère cependant aussi comme consommatrice de temps et de moyens.

Le centre de recouvrement n'a pas défini de fait particulier qui provoque la mise en œuvre systématique de la responsabilité solidaire. La décision d'activer cette dernière est donc prise au cas par cas.

Le listing clients TVA permet au service juridique de connaître l'ensemble des clients de l'entrepreneur ou du sous-traitant qui a des dettes fiscales et, dès lors, d'identifier le commettant ou l'entrepreneur qui a fait exécuter les travaux.

Une demande de renseignement, effectuée sur la base des articles 319bis⁴³, 322⁴⁴ et 323⁴⁵ du CIR 92, est alors envoyée au commettant ou à l'entrepreneur ainsi identifié pour obtenir :

- une copie de toutes les factures relatives aux travaux effectués par l'entrepreneur ou le sous-traitant pour son compte ;
- la date à laquelle ces factures ont été acquittées ;
- la nature et les lieux des travaux réalisés (pour vérifier que les travaux sont bien ceux visés par le dispositif légal) ;
- des informations permettant de déterminer si les cocontractants sont encore en relation d'affaires (il est alors aussi possible de recourir aux saisies-arrêts sans passer par la responsabilité solidaire).

⁴³ L'article 319bis octroie aux fonctionnaires chargés du recouvrement tous les pouvoirs d'investigations prévus par le CIR 92 en vue d'établir la situation patrimoniale du débiteur pour assurer le recouvrement des impôts et pré-comptes, des accroissements et des amendes administratives, des intérêts et des frais.

⁴⁴ L'article 322 permet à l'administration de recueillir auprès de tiers des renseignements destinés à assurer l'exacte perception de l'impôt pour un contribuable qu'elle désigne nommément.

⁴⁵ L'article 323 permet à l'administration de recueillir auprès de tiers des renseignements au sujet d'un ou de plusieurs contribuables, même non nommément désignés, avec qui ces tiers ont été directement ou indirectement en relation en raison de leurs opérations ou activités.

En règle générale, cette demande de renseignements provoque une réponse du commettant ou de l'entrepreneur.

Les informations ainsi recueillies sont confrontées aux renseignements obtenus sur les retenues sur factures effectuées. À cet égard, le service juridique a dû modifier sa façon de travailler en 2015. Avant 2015, il travaillait en effet à partir d'une liste qui contenait le nom du commettant ou de l'entrepreneur qui a effectué la retenue, le nom de l'entrepreneur ou du sous-traitant pour lequel la retenue a été effectuée, la date, le montant de la facture et la retenue opérée. Depuis la reprise en 2015 de la gestion des retenues par le centre de perception de Bruxelles (voir 4.2), les informations que le service juridique reçoit ne contiennent plus systématiquement les renseignements relatifs au commettant ou à l'entrepreneur qui a versé les retenues. Le service doit dès lors demander des compléments d'information au centre de perception.

S'il s'avère que les retenues sur facture n'ont pas été effectuées et versées, un courrier type est envoyé au commettant ou à l'entrepreneur pour lui annoncer qu'il est responsable solidairement des dettes fiscales de son cocontractant à concurrence de 35 % du prix total des travaux (hors TVA). En général, le commettant ou l'entrepreneur paie spontanément le montant dû en application de la responsabilité solidaire⁴⁶.

Le service juridique du centre de recouvrement de Namur-Luxembourg ne prend pas contact avec les services de l'ONSS en vue de déterminer si la responsabilité solidaire prévue pour les dettes sociales a déjà été mise en œuvre pour ce commettant ou cet entrepreneur. Le service juridique estime qu'il appartient aux personnes concernées de l'informer. La Cour des comptes estime que le courrier type envoyé devrait mentionner les effets de la mise en œuvre de la responsabilité solidaire par les services de l'ONSS.

Par ailleurs, le service juridique ne met pas en œuvre la responsabilité solidaire à l'égard du commettant ou de l'entrepreneur qui a lui-même des dettes fiscales. Le recours à la responsabilité solidaire subsidiaire n'est actuellement pas non plus envisagé dans de tels cas.

Enfin, jusqu'à présent, le centre Namur-Luxembourg n'a appliqué la responsabilité solidaire que dans le cadre des activités de construction.

⁴⁶ Le service juridique n'a dû recourir au commandement de payer qu'une seule fois. Le commandement de payer est le dernier rappel officiel envoyé à un débiteur par un huissier de justice, avant de procéder à une saisie.

Chapitre 6

Conclusions et recommandations

6.1 Conclusions

La responsabilité solidaire et la retenue sur facture sont deux mécanismes indissociables : l'application correcte des retenues permet d'éviter la mise en œuvre de la responsabilité solidaire et la menace d'une responsabilité solidaire constitue un élément déterminant du respect de l'obligation de retenue. Ensemble, ces mécanismes, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2009, visent à lutter contre les entreprises qui pratiquent des formes de dumping social en proposant des services à des prix très concurrentiels, rendus possibles par le non-respect de leurs obligations fiscales et sociales.

Le SPF Finances a mis en place la banque de données Crassus qui permet aux commettants ou entrepreneurs de savoir s'ils doivent effectuer des retenues en cas de dettes fiscales. Le SPF Finances a également organisé la gestion de la perception des retenues au sein de l'AGPR.

Le contrôle des obligations de retenues sur facture et la mise en œuvre de la responsabilité solidaire ne sont cependant qu'occasionnels et peu encadrés.

En ce qui concerne le contrôle de l'obligation des retenues, le SPF Finances n'a entrepris aucune action spécifique en la matière et n'a pas donné d'instructions spécifiques à ses agents. Le SPF Finances ne vérifie généralement le respect de l'obligation de retenue que dans les rares cas où il envisage de mettre en œuvre la responsabilité solidaire pour s'assurer que celle-ci est légalement possible. Les sanctions prévues lorsque des retenues sur facture ne sont pas effectuées ne sont généralement pas appliquées.

La responsabilité solidaire n'est mise en œuvre régulièrement que par un seul centre de recouvrement (Namur-Luxembourg). Les quinze autres centres n'y recourent pratiquement jamais. Cette situation s'explique notamment par l'absence d'instructions ou de formations spécifiques du SPF Finances à destination des centres de recouvrement.

Par ailleurs, les dernières extensions du dispositif légal par le législateur (responsabilité solidaire subsidiaire depuis 2012, extension au secteur de la viande et aux activités de gardiennage/surveillance depuis 2013) ont peu ou pas été utilisées.

Dans ce contexte, la Cour des comptes estime que le SPF Finances ne tire pas pleinement profit de ces mécanismes instaurés par la loi depuis 2009 et que les objectifs de la politique publique de lutte contre la concurrence déloyale d'entreprises qui ne remplissent pas leurs obligations fiscales ne peuvent pas être atteints. De plus, les retenues sur facture risquent à terme de se raréfier étant donné l'absence presque générale de mise en œuvre de la respon-

sabilité solidaire et de toute sanction à l'égard des commettants et des entrepreneurs qui ne respectent pas cette obligation légale.

Enfin, le SPF Finances ne dispose d'aucun indicateur lui permettant de mesurer l'impact de ces mécanismes de lutte contre la fraude et le dumping social.

6.2 Recommandations

La Cour des comptes formule les recommandations suivantes afin de mieux contrôler l'obligation de retenues et de mettre en œuvre la responsabilité solidaire. Elles concernent non seulement le secteur de la construction mais également les activités de gardiennage/surveillance et du secteur de la viande.

Pour assurer une mise en œuvre correcte des dispositifs légaux de responsabilité solidaire et de retenue sur facture, la Cour des comptes estime essentiel de bien informer les entreprises concernées. En plus d'une information à destination des trois secteurs directement visés par la loi, une action de communication générale devrait être entreprise à destination des commettants et des entrepreneurs qui font réaliser des travaux ou des prestations concernés par le dispositif alors qu'ils exercent eux-mêmes une activité en dehors de ces secteurs. Ces entreprises sont en effet également visées par ces dispositifs. Ces campagnes d'informations doivent être organisées régulièrement et doivent inciter les parties concernées à consulter systématiquement la banque de données Crassus et à effectuer si nécessaire la retenue sur facture.

Elle estime également indispensable de contrôler le respect de l'obligation de retenue. À cet égard, le SPF Finances devrait clairement identifier le ou les services chargés de ce contrôle.

Les agents qui sont amenés à effectuer ce contrôle devraient disposer d'instructions et de formations spécifiques. Ils devraient, entre autres, disposer rapidement :

- d'informations sur les relations contractuelles entre commettants, entrepreneurs et sous-traitants, entre autres les listings TVA et/ou les déclarations de travaux adressées au SPF Sécurité sociale ;
- de données relatives aux retenues sur facture versées au centre de perception ;
- de l'historique des dettes des entrepreneurs et des sous-traitants prises en compte dans Crassus ;
- de l'historique des attestations émises par Crassus et par les receveurs.

Le croisement des informations contenues dans ces documents permettrait aussi de mettre en œuvre plus facilement la responsabilité solidaire.

Par ailleurs, à côté des contrôles de l'obligation de retenue effectués à l'occasion de la mise en œuvre de la responsabilité solidaire, la Cour des comptes recommande d'organiser un

contrôle ciblé de l'obligation de retenue parmi les clients des entreprises qui ont des dettes fiscales de manière prolongée. Ce contrôle devrait intervenir plus tôt, bien avant une éventuelle mise en œuvre de la responsabilité solidaire, par exemple au départ d'un échantillon d'entreprises présentant des dettes fiscales.

Il convient, ensuite, que tous les centres de recouvrement mettent en œuvre la responsabilité solidaire. Pour ce faire, la Cour des comptes recommande de mieux encadrer les agents. Les services centraux de l'AGPR doivent rédiger des instructions à leur attention et organiser des formations spécifiques sur ce sujet. Des alertes leur indiquant qu'une entreprise qui a une dette fiscale est active dans un secteur visé par le dispositif légal pourraient être déclenchées dans les programmes utilisés par les centres de recouvrement.

Si le SPF Finances devait ne pas désigner les centres de recouvrement comme les services chargés des contrôles de l'obligation de retenue, les résultats devraient leur être aisément accessibles pour qu'ils puissent mettre en œuvre la responsabilité solidaire.

En outre, même si les entreprises qui ont des dettes sociales ne sont pas forcément les mêmes que celles qui ont des dettes fiscales, la Cour des comptes recommande d'établir davantage de synergies avec les services de l'ONSS (campagnes de communication visant à informer les commettants et les entrepreneurs des dispositifs existants, mise en place d'une banque de données unique⁴⁷, partage des données disponibles, contrôles couplés...).

Les systèmes de responsabilité solidaire en matière de dettes fiscales et sociales devraient être mieux intégrés. Actuellement, la responsabilité solidaire en matière fiscale du commettant ou de l'entrepreneur n'est pas activée lorsque la responsabilité solidaire en matière de dettes sociales leur est déjà appliquée. Le législateur pourrait prévoir que les montants relatifs à la responsabilité solidaire sociale et fiscale ne dépassent pas 100 % des montants des travaux, sans que la mise en œuvre en matière de dettes sociales empêche celle en matière de dettes fiscales comme la loi le prévoit aujourd'hui.

La Cour des comptes recommande d'appliquer la responsabilité solidaire subsidiaire. Les centres de recouvrement devraient dès lors pouvoir identifier la chaîne de sous-traitance et avoir un accès aux données du SPF Sécurité sociale relatives aux déclarations de travaux qui permettent d'obtenir des renseignements sur la chaîne de sous-traitance.

Enfin et plus largement, il convient de s'assurer que les dispositifs existants permettent de lutter contre le dumping social et, si nécessaire, de les renforcer. À cette fin, des indicateurs permettant de mesurer l'impact de ces mécanismes devraient être développés.

Dans sa réponse, l'AGPR se rallie aux constatations et à la plupart des recommandations de la Cour des comptes concernant le mécanisme de retenue sur facture et la mise en œuvre de la responsabilité solidaire au sein de ses services. Elle reconnaît notamment un manque de contrôle sur le terrain de la mise en œuvre de l'obligation de retenue et un manque d'accessibilité aux informations.

⁴⁷ Un tel projet existe d'ailleurs depuis la mise en œuvre du dispositif en 2009.

L'AGPR énumère également les nouvelles fonctionnalités informatiques qu'elle souhaite développer avant fin 2017 pour rendre plus efficace et efficient le mécanisme de la retenue sur facture et déclare qu'elle en fera le suivi dans son plan d'administration 2017. Ces améliorations sont les suivantes :

- générer une communication structurée pour le versement des retenues sur facture ;
- développer une interface pour accéder à l'historique des consultations effectuées sur la base d'un numéro d'entreprise ;
- lister les numéros des entreprises que le système Crassus ne répertorie pas dans les secteurs concernés par le mécanisme ;
- développer une application commune au SPF Finances et à l'ONSS en cas de collaboration.

Elle prône également la mise en place d'une obligation de retenue unique avec l'ONSS. Cette solution offrirait l'avantage de mettre en commun les informations disponibles⁴⁸ telles que les déclarations de travaux de l'ONSS qui permettent d'identifier la chaîne de sous-traitance. Ce projet est en cours de discussion. L'AGPR souhaiterait un service commun (un seul compte et un seul processus de travail), afin de rendre le contrôle plus efficace.

⁴⁸ L'ONSS détient entre autres des informations sur les entrepreneurs qui ont du personnel et sont actifs dans les secteurs concernés.

6.3 Synthèse des recommandations

Recommandations		Voir
Améliorer la gestion de la perception des retenues		
1	Mettre en œuvre un système de communication structurée pour le versement des retenues sur facture.	Chapitre 4
2	Rembourser les retenues aux commettants ou entrepreneurs qui les ont effectuées lorsque les destinataires n'ont pas pu être identifiés.	
3	Rembourser le solde des retenues aux entrepreneurs/sous-traitants, après imputation de leurs dettes, même s'il est inférieur à 12,5 euros.	
Contrôler l'obligation de retenues		
4	Désigner les services du SPF Finances chargés du contrôle de l'obligation de retenue sur facture.	Chapitres 4 et 6
5	Organiser un contrôle ciblé de l'obligation de retenue parmi les clients des entreprises qui ont des dettes fiscales de manière récurrente.	
6	Encadrer le contrôle de l'obligation de retenue en mettant à la disposition des contrôleurs des informations pertinentes : - renseignements relatifs aux relations contractuelles ; - données relatives aux retenues effectuées ; - historique des dettes ; - historique des attestations émises par la banque de données Crassus et par le receveur compétent.	
7	Appliquer les sanctions prévues par la loi lorsque les retenues n'ont pas été effectuées correctement.	
Mettre en œuvre la responsabilité solidaire		
8	Faire appliquer la responsabilité solidaire par tous les centres de recouvrement.	Chapitres 5 et 6
9	Encadrer les agents des centres de recouvrement grâce à des instructions et des formations et en développant des « alertes » dans les applications utilisées.	
10	Appliquer la responsabilité solidaire subsidiaire, en mettant à la disposition des agents des informations permettant d'identifier la chaîne de sous-traitance.	
Améliorer les dispositifs et informer les parties prenantes		
11	Évaluer l'incidence des dispositifs existants sur la lutte contre la fraude et les renforcer si nécessaire.	Chapitre 6
12	Assurer l'information des commettants et des entrepreneurs.	
13	Améliorer les synergies avec les services du SPF Sécurité sociale et intégrer davantage les systèmes de responsabilité solidaire en matière de dettes fiscales et de dettes sociales.	
Améliorer la banque de données Crassus		
14	S'assurer que le code Nacebel attribué par la BCE à une entreprise correspond bien aux activités réelles de cette entreprise. Prendre une initiative pour les entreprises au sujet desquelles les nombreuses consultations dans Crassus dans le cadre de l'obligation de retenue donnent lieu à la réponse « entreprise non répertoriée comme ayant des activités dans un des secteurs visés par l'obligation de retenue ».	Chapitre 3

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/2017/1128/03

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