

le **Médiateur** fédéral



ENQUÊTE / 05 - RÉSUMÉ

LA PROPOSITION DE DÉCLARATION SIMPLIFIÉE

LE SPF FINANCES EST-IL SUFFISAMMENT CLAIR
ET TRANSPARENT ENVERS LE CITOYEN?



ENQUÊTE SUR LA PDS

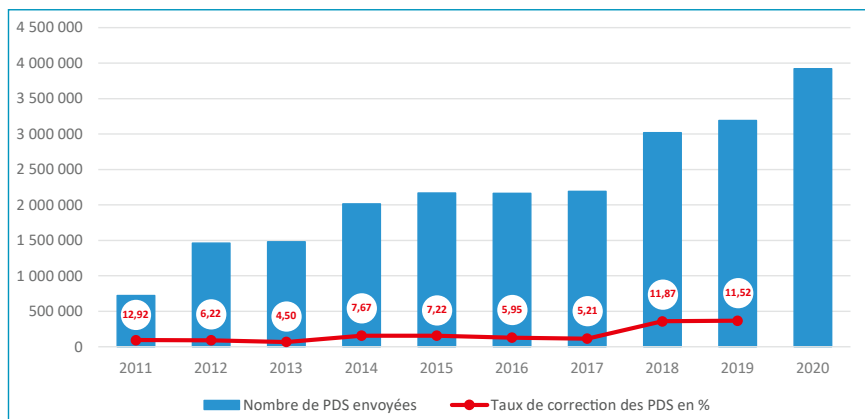
Depuis 2018, le Médiateur fédéral reçoit régulièrement des plaintes et de signaux concernant la proposition de déclaration d'impôt simplifiée (aussi appelée PDS). Il a donc décidé d'effectuer une enquête pour examiner si le SPF Finances était suffisamment clair et transparent envers le citoyen, afin de lui permettre de marquer son accord sur la PDS en connaissance de cause.

Depuis 2011, le SPF Finances envoie une proposition de déclaration simplifiée à certaines catégories de citoyens. Cette proposition reprend une simulation du calcul de leur impôt qui est basée sur les données connues du SPF Finances. Les citoyens qui la reçoivent ne doivent plus introduire de déclaration d'impôt classique. S'ils ne réagissent pas, ils marquent leur accord avec le calcul proposé.

Pour les citoyens, la PDS est censée faciliter les obligations fiscales. Pour l'administration, elle permet d'automatiser davantage l'enrôlement de l'impôt. La simplification administrative paraît donc évidente, à condition qu'elle garantisse le juste impôt pour chaque contribuable.

En dix ans, le nombre de citoyens qui reçoivent une PDS a considérablement augmenté, touchant progressivement des catégories de citoyens avec des situations fiscales de plus en plus complexes.

Évolution du nombre de PDS envoyées et du taux de correction des PDS, par année d'exercice d'imposition



Source : SPFFinances

Le taux de correction 2020 n'était pas encore connu au moment de la clôture de l'enquête.

La complexité de la réglementation fiscale constitue un des obstacles majeurs pour permettre à la PDS de déboucher sur le juste impôt. Cette complexité rend à la fois difficile, pour le SPF Finances, la collecte des données nécessaires et, pour le citoyen, la vérification des données. Il est donc essentiel que le SPF Finances fournisse une information claire et transparente sur les données et les critères utilisés dans la PDS.

L'enquête révèle qu'un grand nombre de citoyens sont aujourd'hui incapables de vérifier correctement leur PDS. Les conséquences financières peuvent être importantes, parfois jusqu'à perdre la totalité d'un avantage fiscal. La situation est d'autant plus préoccupante que la PDS est devenue le principal mode de déclaration à l'impôt des personnes physiques. En 2020, 3 920 000 citoyens ont reçu une PDS, ce qui représente 59 % des citoyens (hors indépendants). Sur les cinq dernières années, le nombre de citoyens concernés a augmenté de 80 %.

Pour répondre aux problèmes constatés, le Médiateur fédéral formule douze recommandations, l'une à l'attention du Parlement fédéral et les onze autres au SPF Finances.

Le SPF Finances a pleinement collaboré à l'enquête qui s'est clôturée le 22 juillet 2020. Les principaux constats et recommandations sont résumés ici. Le rapport complet de l'enquête est disponible sur www.mediateurfederal.be/fr/rapports.

INFORMATION AU CITOYEN

Malgré les efforts du SPF Finances pour préremplir un maximum de données dans la PDS, certaines données s'avèrent encore manquantes, incomplètes ou incorrectes. Le Médiateur fédéral constate que les citoyens manquent de repères pour vérifier l'exactitude de leurs données et peuvent ainsi perdre certains avantages fiscaux. Les citoyens ne sont pas suffisamment sensibilisés à la nécessité de vérifier soigneusement leur PDS.

Le SPF Finances n'indique pas non plus explicitement aux citoyens qui reçoivent une PDS qu'ils peuvent obtenir de l'aide, comme il le fait pour ceux qui doivent remplir une déclaration d'impôt classique. Certains citoyens découvrent aussi beaucoup trop tard qu'ils ne reçoivent plus de PDS et ils se retrouvent dans l'embarras pour remplir leur déclaration classique.

Exemple de plainte

Carla reçoit une PDS depuis plusieurs années. L'impôt qu'elle paie varie fortement d'une année à l'autre, entre 1 500 € et 3 400 €. En février 2020, elle apprend que des problèmes peuvent se poser avec l'attribution des enfants à charge et vérifie ses dernières PDS. Elle a trois enfants, qui sont tous les trois repris comme enfants à charge dans ses PDS jusqu'à l'exercice d'imposition 2015. Mais pour 2016, un seul enfant est indiqué et, en 2017 et 2018, seulement deux. Les deux aînés de Carla, Nicolas et Jade, sont majeurs et ont travaillé comme étudiants pendant les vacances. En 2016, aucun des deux n'a été repris comme enfants à charge dans la PDS de Carla. Or, seul Nicolas a gagné plus de revenus que le maximum autorisé et ne pouvait plus être à charge de Carla.

Jade n'a pas dépassé le maximum et devait figurer comme enfant à charge. Carla a donc perdu le bénéfice de l'avantage fiscal pour un de ses enfants cette année-là.

- 1. Les citoyens ne sont pas suffisamment et clairement informés des éventuelles données manquantes, incomplètes ou incorrectes dans la PDS.** Que ce soit sur la PDS même, sur son site internet ou dans sa communication vers le grand public, le SPF Finances fournit aux citoyens une information succincte et très générale. Il ne donne que peu d'exemples concrets des données à risque. Or, l'enquête révèle que les données fréquemment manquantes, incorrectes ou incomplètes correspondent souvent aux avantages fiscaux les plus courants : emprunt hypothécaire, frais de garde d'enfant, exonération des frais de déplacement domicile-travail, dons...
- 2. Le SPF Finances n'offre pas explicitement d'aide au citoyen pour vérifier sa PDS.** Sa communication sur les sessions d'aide au remplissage cible exclusivement les contribuables qui doivent introduire une déclaration d'impôt classique. Pour le Médiateur fédéral, cette distinction n'est pas justifiée. Par ailleurs, **le SPF Finances incite fortement à utiliser internet pour consulter et corriger la PDS.** De nombreux citoyens n'ont pourtant pas accès à internet, ne disposent pas des compétences numériques nécessaires ou éprouvent des difficultés dans leurs démarches administratives. L'enquête démontre d'ailleurs que la majorité des citoyens qui reçoivent une PDS ne la consultent pas sur internet et attendent de la recevoir en format papier.
- 3. Les citoyens qui ne reçoivent plus de PDS n'en sont pas informés.** Lorsque leur situation fiscale change, certains citoyens ne reçoivent plus de PDS et ils doivent de nouveau introduire une déclaration d'impôt classique. Le SPF Finances ne les avertit toutefois pas. De nombreux citoyens ne comprennent pas les

raisons de ce changement. Certains ne s'en rendent compte qu'au moment où le SPF Finances leur adresse un courrier de rappel les alertant qu'ils peuvent être sanctionnés s'ils ne réagissent pas dans les 14 jours.

Le SPF Finances doit communiquer de manière plus claire et transparente. Le Médiateur fédéral lui recommande :

- de mieux informer les citoyens à propos des données potentiellement manquantes, incomplètes ou incorrectes dans la PDS ;
- d'informer explicitement le citoyen qu'il peut obtenir de l'aide téléphonique et physique pour vérifier ou corriger sa PDS ;
- d'avertir les citoyens lorsqu'ils ne reçoivent plus de PDS et de leur indiquer les motifs potentiels pour lesquels ils ne la reçoivent plus.

ATTRIBUTION DES ENFANTS À CHARGE

Pour les citoyens vivant en cohabitation de fait, l'enquête a identifié d'importants problèmes dans les données relatives aux enfants à charge. Les conséquences financières peuvent être importantes. Certains citoyens perdent parfois une partie ou la totalité de l'avantage fiscal lié à leurs enfants. L'enquête révèle notamment que le critère utilisé par le SPF Finances pour attribuer les enfants dans la PDS (et dans Tax-on-web) n'est pas adéquat. L'enquête met également à jour qu'en cas de contrôle, les pratiques divergent fortement d'un service à l'autre du SPF Finances. De manière générale, les citoyens ne sont pas suffisamment informés pour pouvoir exercer leurs droits en toute connaissance de cause.

Exemple de plainte

Jan et Nadia ont ensemble trois enfants. Nadia reçoit une PDS et, comme elle est la personne de référence du ménage, le SPF Finances lui attribue la charge des enfants. Jan est indépendant et il remplit une déclaration d'impôt classique. Il déclare, comme chaque année, avoir trois enfants à charge. Il n'a pas vérifié si les enfants étaient inscrits sur la PDS de Nadia. Jan reçoit, plus tard, un avis de rectification du SPF Finances qui lui indique que les enfants sont à charge de leur mère. Jan présume que l'administration fait le meilleur choix pour son ménage et ne réagit pas, mais ce n'est pas le cas. Comme il est indépendant et que Nadia se trouve au chômage, ils perdent en réalité 2 672 €. L'année suivante, lorsqu'ils introduisent une déclaration d'impôt commune car ils se sont mariés, Nadia et Jan constatent alors le problème. Il est malheureusement trop tard, le délai pour contester l'impôt est dépassé.

1. Pour les parents qui sont cohabitants de fait, le SPF Finances attribue par défaut les enfants à celui qui est repris comme **personne de référence dans les registres de la population de la commune alors que ce n'est pas un critère adéquat**. La personne de référence est celle du ménage qui est identifiée comme personne de contact par l'administration communale, c'est le seul objectif de ce critère. Il ne peut pas être utilisé à des fins fiscales car il ne permet pas de déterminer quel parent assume la charge des enfants. Un grand nombre de citoyens ne savent pas qui est la personne de référence dans leur ménage et ils en ignorent les conséquences fiscales. Le SPF Finances ne communique aucune information à ce sujet.
2. Le Médiateur fédéral constate qu'il n'existe actuellement aucun critère adéquat pour attribuer les enfants à charge entre parents qui cohabitent de fait. **La complexité de la réglementation fiscale de la famille constitue un obstacle majeur à la simplification administrative et à l'efficacité recherchées par la PDS**. Bon nombre de citoyens ne comprennent pas les règles complexes du calcul de l'impôt. Ils ne sont pas en mesure d'évaluer les conséquences financières d'attribuer les enfants à l'un ou l'autre parent.
3. L'enquête met également en évidence **d'importantes différences de pratiques entre services du SPF Finances**. C'est le cas lorsqu'un même enfant est repris à charge de chacun des parents d'un ménage de fait et qu'un contrôle administratif est nécessaire. En l'absence d'instruction administrative, les critères pour attribuer l'enfant varient d'un service à l'autre et les rectifications ne sont pas suffisamment motivées. C'est aussi le cas lorsque les parents ont déjà indiqué précédemment lequel d'entre eux prend l'enfant à charge. Tous les services ne sont pas informés de la possibilité d'enregistrer ce choix pour les exercices d'imposition suivants.

Le Médiateur fédéral recommande au SPF Finances :

- d'informer les citoyens sur les critères utilisés pour attribuer les enfants à charge et sur les conséquences financières potentielles ;
- en cas de déclaration contradictoire sur la charge des enfants, de s'adresser en priorité au contribuable qui ne présente pas de lien de filiation avec l'enfant ou dont les revenus sont les plus faibles et de motiver adéquatement l'avis de rectification ;
- de tenir compte au maximum du choix exprimé par les citoyens lors des exercices d'imposition précédents.

Le Médiateur fédéral recommande au Parlement fédéral :

- de simplifier les règles d'attribution des enfants à charge afin qu'elles soient non seulement neutres par rapport aux différentes formes d'organisation familiale, mais également insensibles aux différentes modalités de déclaration à l'impôt des personnes physiques.



RÉPONSE DU SPF FINANCES

Dans sa réponse, le SPF Finances ne remet pas en cause les constats du Médiateur fédéral. Il reconnaît que certaines données peuvent difficilement faire l'objet d'un préremplissage correct. Il indique que, pour certaines différences financières et notamment en matière d'enfants à charge, il ne lui appartient pas d'optimiser la situation fiscale des citoyens.

Selon le SPF Finances, la simplification offerte par la PDS et le fait qu'elle ne doive pas être signée ont engendré une attente plus importante d'exactitude et une moindre vigilance des citoyens.

Le SPF Finances tiendra compte de l'enquête dans ses efforts constants d'amélioration de la PDS, mais il avance certaines contraintes, notamment techniques et de lisibilité vu la complexité de la législation fiscale.

À l'exception des recommandations relatives à l'aide à la vérification, où il n'entend pas mettre davantage en avant l'aide physique mais privilégier le canal téléphonique, le SPF Finances s'engage à mettre en œuvre les recommandations du Médiateur fédéral.



le **Médiateur** fédéral

Rue de Louvain 48 bte 6
1000 Bruxelles

T. 0800 99 961

T. 02 289 27 27

E. contact@mediateurfederal.be

www.mediateurfederal.be